



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Het Nederlands hoger onderwijsrecht: een thematisch commentaar op de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek

Louw, R.G.

Citation

Louw, R. G. (2011, June 9). *Het Nederlands hoger onderwijsrecht: een thematisch commentaar op de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek*. Leiden University Press, Leiden.
Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/17700>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Licence agreement concerning inclusion of doctoral thesis in the Institutional Repository of the University of Leiden](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/17700>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Het Nederlands hoger onderwijsrecht



Leiden University Press

Aan mijn leermeesters

mr. Th.E.H. Arriëns

mr. dr. Tan Kian Lok

mr. P.A.H.I. Kuipers

drs. A.W. van Beeck Calkoen

HET NEDERLANDS HOGER ONDERWIJSRECHT

*Een thematisch commentaar op de Wet op het hoger
onderwijs en wetenschappelijk onderzoek*

PROEFSCHRIFT

ter verkrijging van de graad van Doctor aan de Universiteit Leiden,
op gezag van Rector Magnificus prof. mr. P.F. van der Heijden,
volgens besluit van het College voor Promoties
te verdedigen op donderdag 9 juni 2011
klokke 15.00 uur

door

Rudolf Gerardus Louw

geboren te Amsterdam in 1949

Promotiecommissie:

Promotor: prof. mr. P.F. van der Heijden

Overige leden: prof. mr. J.E.M. Polak
prof. mr. L.C.J. Sprengers
mw. prof. dr. I.C. van der Vlies (Universiteit van Amsterdam)
prof. mr. P.J.J. Zoontjens (Universiteit van Tilburg)

Lay-out: AlphaZet prepress, Waddinxveen

© R.G. Louw / Leiden University Press, 2011

ISBN 978 90 8728 132 8
e-ISBN 978 94 0060 050 8

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voorzover het maken van reprografische verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet 1912 dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.reprorecht.nl). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (art. 16 Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp).

No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

INHOUDSOPGAVE

| | |
|---|------------|
| LIJST GEBRUIKTE AFKORTINGEN | XV |
| VOORWOORD | XIX |
| 1 INLEIDING | 1 |
| 1.1 Het hoger onderwijsrecht en zijn bronnen | 1 |
| 1.2 Strekking van dit boek en centrale vraagstelling | 5 |
| 1.3 Verantwoordelijkheid van de overheid | 7 |
| 1.4 Bevoegdheden van de overheid | 9 |
| 1.4.1 Uitgangspunt: de zelfstandigheid van de instellingen voor hoger onderwijs | 9 |
| 1.4.2 Bevoegdheden van de overheid in de vigerende WHW | 17 |
| 1.5 Deregulering | 25 |
| 1.6 Zorgplichten | 27 |
| 1.7 Zelfstandigheid, autonomie en academische vrijheid | 31 |
| 1.8 Uitgangspunten voor een nieuwe wettelijke regeling | 34 |
| 2 INSTELLINGEN, OPEN BESTEL EN WETTELIJKE REGELING | 37 |
| 2.1 Inleiding | 37 |
| 2.2 Instellingen | 37 |
| 2.2.1 Universiteiten en hogescholen | 37 |
| 2.2.2 Open Universiteit en andere instellingen voor hoger onderwijs | 44 |
| 2.2.3 Openbare en bijzondere instellingen | 44 |
| 2.2.4 Bekostigde en niet bekostigde instellingen | 48 |
| 2.2.5 Bestuursoverdracht en fusie | 52 |
| 2.2.6 Splitsing | 57 |
| 2.2.7 Maatschappelijke onderneming | 58 |
| 2.3 Open bestel | 61 |
| 2.4 Wettelijke regeling | 65 |
| 2.4.1 Wijze van gelding wettelijke bepalingen | 66 |
| 2.4.2 Systematiek van de wet | 69 |
| 2.5 De centrale vraagstelling toegespitst op instellingen, open bestel en wettelijke regeling | 70 |
| 3 KWALITEITSZORG EN ACCREDITATIE | 73 |
| 3.1 Inleiding | 73 |
| 3.2 Wettelijke regeling kwaliteitszorg en accreditatie | 76 |
| 3.2.1 Kwaliteitszorg | 76 |
| 3.2.2 Kwaliteitszorg onderwijs | 78 |

| | | |
|----------|--|------------|
| 3.2.3 | Kwaliteitszorg onderzoek | 82 |
| 3.2.4 | Accreditatie | 84 |
| 3.3 | Accreditatieorganisatie | 85 |
| 3.3.1 | Oprichting, positie en taken | 85 |
| 3.3.2 | Inrichting van de NVAO en samenstelling van haar organen | 87 |
| 3.3.3 | Werkwijze NVAO | 88 |
| 3.3.4 | Financiering van de NVAO | 89 |
| 3.3.5 | Toezicht op de NVAO | 90 |
| 3.4 | Besluiten inzake accreditatie en toets nieuwe opleiding | 91 |
| 3.4.1 | Positieve besluiten | 91 |
| 3.4.2 | Negatieve besluiten | 95 |
| 3.4.3 | Accreditatierapport | 97 |
| 3.4.4 | Intrekking accreditatie en “intrekking” toets nieuwe opleiding | 97 |
| 3.5 | Criteria | 98 |
| 3.5.1 | Criteria in geval van accreditatie | 98 |
| 3.5.2 | Criteria in geval van toets nieuwe opleiding | 101 |
| 3.6 | Instellingstoets kwaliteitszorg | 102 |
| 3.6.1 | Procedure en criteria | 102 |
| 3.6.2 | Gevolgen | 104 |
| 3.7 | Rechtsbescherming | 106 |
| 3.8 | De centrale vraagstelling toegespitst op kwaliteitszorg en accreditatie | 107 |
| 4 | BEKOSTIGING | 113 |
| 4.1 | Inleiding | 113 |
| 4.2 | Wettelijke regeling bekostiging | 116 |
| 4.3 | Bekostigingsgrondslag | 117 |
| 4.4 | Bekostigingsmaatstaf | 119 |
| 4.5 | Berekening rijksbijdrage | 120 |
| 4.5.1 | Vaststelling van de berekeningswijzen | 120 |
| 4.5.2 | De algemene en bijzondere berekeningswijzen | 122 |
| 4.5.3 | De algemene berekeningswijze: bekostigingsmodellen | 124 |
| 4.6 | De zgn. HBO-fraude | 133 |
| 4.7 | Bestemming rijksbijdrage | 138 |
| 4.8 | Besteding rijksbijdrage | 140 |
| 4.8.1 | Bestedingsvrijheid | 140 |
| 4.8.2 | Beperkingen van de bestedingsvrijheid | 142 |
| 4.8.3 | Beperking bestedingsvrijheid bij inzet publieke middelen voor “private” activiteiten | 144 |
| 4.9 | Verantwoording | 146 |
| 4.9.1 | Het verslag | 146 |
| 4.9.2 | Onderzoek door een accountant | 148 |
| 4.9.3 | Het controleprotocol | 149 |

| | | |
|----------|---|------------|
| 4.9.4 | Decharge college van bestuur | 151 |
| 4.9.5 | Bevoegdheden minister | 151 |
| 4.10 | Geldstromen | 155 |
| 4.10.1 | Eerste geldstroom | 155 |
| 4.10.2 | Tweede geldstroom | 156 |
| 4.10.3 | Derde geldstroom | 156 |
| 4.10.4 | Publiek en privaat geld | 157 |
| 4.11 | De centrale vraagstelling toegespitst op de bekostiging | 159 |
| 5 | ONDERWIJS, EXAMENS EN GRAADVERLENING | 163 |
| 5.1 | Inleiding | 163 |
| 5.2 | Wettelijke regeling onderwijs, examens en graadverlening | 167 |
| 5.3 | Opleidingen | 167 |
| 5.3.1 | Voltijdse, deeltijdse en duale opleidingen | 168 |
| 5.3.2 | Afstandsonderwijs | 170 |
| 5.3.3 | Bachelor- en masteropleidingen | 170 |
| 5.3.4 | Het instellen en beëindigen van opleidingen | 171 |
| 5.3.5 | Macrodoelmatigheidstoets | 172 |
| 5.3.6 | Gezamenlijke opleiding | 178 |
| 5.3.7 | Vrij programma | 181 |
| 5.3.8 | Centraal register opleidingen hoger onderwijs | 182 |
| 5.3.9 | Vestigingsplaats van opleidingen | 189 |
| 5.4 | Inhoud en inrichting van de opleiding: het onderwijs en de examens | 192 |
| 5.4.1 | Inhoud van het onderwijs en de examens | 192 |
| 5.4.2 | Inrichting van het onderwijs en de examens | 192 |
| 5.4.3 | Onderwijs- en examenregeling | 205 |
| 5.4.4 | Studierechten | 213 |
| 5.5 | Verklaringen en getuigschriften alsmede graadverlening en overig civiel effect | 216 |
| 5.5.1 | Verklaringen en getuigschriften | 216 |
| 5.5.2 | Graadverlening en overig civiel effect | 219 |
| 5.6 | De centrale vraagstelling toegespitst op het onderwijs, de examens en de graadverlening | 224 |
| 6 | ONDERZOEK | 227 |
| 6.1 | Inleiding | 227 |
| 6.2 | Wettelijke regeling onderzoek | 228 |
| 6.3 | Het onderzoek aan universiteiten en hogescholen | 230 |
| 6.3.1 | Vrijheid van onderzoek | 230 |
| 6.3.2 | Onderzoek aan universiteiten | 232 |
| 6.3.3 | Onderzoek aan hogescholen | 237 |
| 6.4 | NWO | 238 |
| 6.4.1 | Wettelijke regeling | 238 |
| 6.4.2 | Rechtspersoonlijkheid, doelstelling en taken | 239 |

| | | |
|----------|--|------------|
| 6.4.3 | Kwaliteitszorg | 241 |
| 6.4.4 | Instellingsplan | 241 |
| 6.4.5 | Bekostiging | 242 |
| 6.4.6 | Personeel | 246 |
| 6.4.7 | Organisatie van het bestuur en medezeggenschap | 246 |
| 6.4.8 | Toezicht | 251 |
| 6.5 | KNAW en KB | 252 |
| 6.5.1 | Wettelijke regeling | 252 |
| 6.5.2 | Rechtspersoonlijkheid, doelstelling en taken | 252 |
| 6.5.3 | Kwaliteitszorg | 254 |
| 6.5.4 | Instellingsplan, bekostiging en personeel | 255 |
| 6.5.5 | Organisatie van het bestuur en medezeggenschap | 258 |
| 6.5.6 | Toezicht | 260 |
| 6.6 | Europese Kaderprogramma's en European Research Council | 260 |
| 6.7 | Het wetenschapsbudget | 261 |
| 6.8 | De centrale vraagstelling toegespitst op het onderzoek | 261 |
| 7 | PERSONEEL | 265 |
| 7.1 | Inleiding | 265 |
| 7.2 | Wettelijke regeling personeel | 267 |
| 7.3 | Arbeidsvoorwaardenoverleg | 268 |
| 7.4 | Lokaal Overleg | 271 |
| 7.5 | Arbeidsvoorwaarden | 272 |
| 7.6 | Personeelsbeleid en –beheer | 277 |
| 7.6.1 | Algemeen | 277 |
| 7.6.2 | Evenredige vertegenwoordiging van vrouwen | 278 |
| 7.7 | Personeelscategorieën | 279 |
| 7.7.1 | Algemeen | 279 |
| 7.7.2 | Hoogleraren | 280 |
| 7.7.3 | Lectoren | 281 |
| 7.7.4 | Assistenten in opleiding | 282 |
| 7.8 | Bijzondere hoogleraren | 284 |
| 7.9 | Kerkelijke hoogleraren | 287 |
| 7.10 | De centrale vraagstelling toegespitst op de arbeidsvoorwaarden- vorming en het personeelsbeleid | 287 |
| 8 | STUDENTEN | 291 |
| 8.1 | Inleiding | 291 |
| 8.2 | Wettelijke regeling: uitgangspunt en systematiek | 293 |
| 8.3 | Onderwijskundige voorwaarden voor inschrijving | 296 |
| 8.4 | Vooropleidingseisen voor de bacheloropleiding | 298 |
| 8.4.1 | Primaire vooropleidingseisen | 298 |
| 8.4.2 | Nadere vooropleidingseisen | 298 |
| 8.4.3 | Aanvullende eisen | 300 |
| 8.4.4 | Werkkring | 301 |

| | | |
|--------|---|-----|
| 8.4.5 | Vrijstelling van vooropleidingseisen van rechtswege | 301 |
| 8.4.6 | Vrijstelling van vooropleidingseisen door het college van bestuur | 302 |
| 8.4.7 | Colloquium doctum | 303 |
| 8.4.8 | Vervangende eisen | 304 |
| 8.4.9 | Vooropleidingseisen postpropedeutische fase | 305 |
| 8.5 | Toegang en toelating | 306 |
| 8.5.1 | Toegang van rechtswege tot masteropleidingen (“Doorstroom master”) | 306 |
| 8.5.2 | Toelating tot masteropleidingen | 308 |
| 8.5.3 | Toelating tot masteropleidingen in het wetenschappelijk onderwijs op het gebied van onderwijs | 309 |
| 8.5.4 | Toelating van “Lissabonstudenten” | 310 |
| 8.5.5 | Deficiënties en schakelprogramma’s | 310 |
| 8.5.6 | Capaciteitsbeperking | 311 |
| 8.6 | Financiële voorwaarden voor inschrijving | 312 |
| 8.6.1 | Verschuldigdheid en betaling collegegeld | 312 |
| 8.6.2 | Hoogte van het collegegeld | 313 |
| 8.6.3 | Personen op wie het wettelijk collegegeld van toepassing is | 316 |
| 8.6.4 | Vermindering, vrijstelling of terugbetaling van het wettelijke collegegeld | 318 |
| 8.6.5 | Vermindering van het wettelijk collegegeld | 319 |
| 8.6.6 | Gehele of gedeeltelijke vrijstelling van het wettelijk collegegeld | 319 |
| 8.6.7 | Terugbetaling van het wettelijk collegegeld | 321 |
| 8.6.8 | Vermindering, vrijstelling en terugbetaling van instellingscollegegeld | 321 |
| 8.6.9 | Overige bijdragen | 322 |
| 8.6.10 | Onderwijsbenodigdheden | 322 |
| 8.7 | Administratieve voorwaarden voor de inschrijving | 323 |
| 8.7.1 | Procedurele voorwaarden | 323 |
| 8.7.2 | Nationaliteit of rechtmatig verblijf | 324 |
| 8.7.3 | Persoonsgebonden nummer | 326 |
| 8.7.4 | Aanmelding (bacheloropleiding) | 326 |
| 8.7.5 | Bewijs van toelating (bacheloropleiding) | 327 |
| 8.7.6 | Numerus fixus op grond van onderwijscapaciteit | 329 |
| 8.7.7 | Numerus fixus op grond van capaciteit bij de Open Universiteit | 330 |
| 8.7.8 | Numerus fixus op grond van de behoefte van de arbeidsmarkt | 330 |
| 8.7.9 | Selectieprocedure | 332 |
| 8.7.10 | Selectieprocedure: gewogen loting | 333 |
| 8.7.11 | Selectieprocedure: decentrale selectie | 335 |
| 8.7.12 | Beperking van de deelname aan de selectieprocedure | 336 |

| | | |
|----------|--|------------|
| 8.8 | Inschrijvingsrecht, inschrijving en beëindiging van de inschrijving | 337 |
| 8.8.1 | Inschrijvingsrecht | 337 |
| 8.8.2 | Beperkingen van het inschrijvingsrecht | 338 |
| 8.8.3 | Selectie “aan de poort” | 341 |
| 8.8.4 | Selectie “na de poort” | 347 |
| 8.8.5 | Het karakter van de inschrijving | 348 |
| 8.8.6 | Beëindiging van de inschrijving (“uitschrijving”) | 349 |
| 8.8.7 | Centraal register inschrijving hoger onderwijs | 349 |
| 8.9 | Rechten en verplichtingen aan de inschrijving verbonden | 353 |
| 8.9.1 | Rechten van de student | 354 |
| 8.9.2 | Rechten van de extraneus | 357 |
| 8.9.3 | Verplichtingen van de studerende | 358 |
| 8.10 | Financiële ondersteuning van de student | 358 |
| 8.10.1 | Studiefinanciering | 358 |
| 8.10.2 | Profileringsfonds | 359 |
| 8.10.3 | Ondersteuning door de minister | 362 |
| 8.10.4 | Noodfondsen | 362 |
| 8.11 | Verhaals- of compensatierecht | 363 |
| 8.12 | De centrale vraagstelling toegespitst op de inschrijving en collegegeldheffing | 364 |
| 9 | ORGANISATIE VAN HET BESTUUR | 367 |
| 9.1 | Inleiding | 367 |
| 9.2 | Bestuursorganen universiteit en hogeschool | 370 |
| 9.3 | Openbare en bijzondere instellingen | 371 |
| 9.4 | Scheiding van bestuur en toezicht | 372 |
| 9.5 | College van bestuur | 375 |
| 9.5.1 | Verantwoordelijkheden en bevoegdheden van het college van bestuur | 375 |
| 9.5.2 | Samenstelling van het college van bestuur | 379 |
| 9.5.3 | Arbeidsvoorwaarden van de leden van het college van bestuur | 382 |
| 9.5.4 | Ondersteunende diensten | 384 |
| 9.6 | Raad van toezicht | 384 |
| 9.6.1 | Verantwoordelijkheden van de raad van toezicht | 384 |
| 9.6.2 | Taken en bevoegdheden van de raad van toezicht | 386 |
| 9.6.3 | Verantwoording door de raad van toezicht | 389 |
| 9.6.4 | Samenstelling van de raad van toezicht en benoeming van de leden | 389 |
| 9.6.5 | Commissies uit de raad van toezicht | 393 |
| 9.7 | Faculteit en faculteitsbestuur | 394 |
| 9.7.1 | De faculteit of vergelijkbare eenheden | 394 |
| 9.7.2 | Samenstelling van het faculteitsbestuur | 395 |
| 9.7.3 | Verantwoordelijkheden en bevoegdheden van het faculteitsbestuur | 396 |

| | | |
|-----------|--|------------|
| 9.7.4 | Andere organisatieonderdelen | 403 |
| 9.8 | Opleidingsbestuur en opleidingscommissie | 405 |
| 9.8.1 | Opleidingsbestuur | 405 |
| 9.8.2 | Opleidingscommissie | 406 |
| 9.9 | College voor promoties | 408 |
| 9.10 | Examencommissie en examinatoren | 412 |
| 9.10.1 | Samenstelling en positie van de examencommissie | 412 |
| 9.10.2 | Verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de examencommissie | 419 |
| 9.10.3 | Examinatoren | 425 |
| 9.11 | Codes voor goed bestuur | 426 |
| 9.12 | De centrale vraagstelling toegespitst op de organisatie van het bestuur | 427 |
| 10 | MEDEZEGGENSCHAP | 431 |
| 10.1 | Inleiding | 431 |
| 10.2 | De Wet op de ondernemingsraden | 435 |
| 10.3 | Modellen van medezeggenschap | 441 |
| 10.4 | Bijzondere instellingen | 442 |
| 10.5 | Het model van de gesplitste medezeggenschap | 444 |
| 10.6 | Het model van de ongesplitste medezeggenschap | 447 |
| 10.7 | Ongesplitste medezeggenschap: de universiteits- en hogeschoolraad | 448 |
| 10.7.1 | Samenstelling van de universiteits- of hogeschoolraad | 449 |
| 10.7.2 | Overleg met het college van bestuur | 453 |
| 10.7.3 | Recht op informatie | 455 |
| 10.7.4 | Voorstelrecht | 456 |
| 10.7.5 | Adviesrecht | 457 |
| 10.7.6 | Instemmingsrecht | 458 |
| 10.7.7 | Overige taken en rechten van de universiteitsraad | 460 |
| 10.7.8 | Procesbevoegdheid | 462 |
| 10.7.9 | Rechten personeelsgeleding | 462 |
| 10.7.10 | Rechten studentengeleding | 464 |
| 10.8 | Ongesplitste medezeggenschap: decentrale medezeggenschapsraden | 465 |
| 10.8.1 | Samenstelling en totstandkoming van decentrale medezeggenschapsorganen binnen een universiteit | 465 |
| 10.8.2 | Samenstelling en totstandkoming van decentrale medezeggenschapsorganen binnen een hogeschool | 467 |
| 10.8.3 | Bevoegdheden decentrale medezeggenschapsorganen | 467 |
| 10.9 | Afwijkmogelijkheid | 470 |
| 10.10 | Medezeggenschapsgeschillen | 471 |
| 10.10.1 | Definitie van medezeggenschapsorgaan | 471 |
| 10.10.2 | Geschillen | 473 |
| 10.10.3 | De geschillenprocedure | 474 |

| | | |
|-----------|--|------------|
| 10.10.4 | Kritiek op de geschillenregeling van de WHW | 479 |
| 10.11 | De centrale vraagstelling toegespitst op de medezeggenschap van personeel en studenten | 480 |
| 11 | RECHTSBESCHERMING VAN PERSONEELSLEDEN EN STUDENTEN | 487 |
| 11.1 | Inleiding | 487 |
| 11.2 | De openbare universiteiten | 487 |
| 11.2.1 | Beroep op de rechter | 488 |
| 11.2.2 | Administratief beroep en bezwaar: algemeen | 495 |
| 11.2.3 | Administratief beroep: colleges van beroep voor de examens | 496 |
| 11.2.4 | Administratief beroep en bezwaar: geschillen-adviescommissie | 500 |
| 11.2.5 | Administratief beroep en bezwaar: geschillen in het kader van de promotie | 503 |
| 11.2.6 | Behandeling van klachten | 503 |
| 11.2.7 | Toegankelijke en eenduidige faciliteit | 505 |
| 11.2.8 | Studerenden aan niet-initiële opleidingen | 507 |
| 11.3 | De bijzondere universiteiten en hogescholen | 507 |
| 11.3.1 | Personeel | 507 |
| 11.3.2 | Studenten en extranei | 510 |
| 11.4 | De centrale vraagstelling toegespitst op de rechtsbescherming van personeelsleden en studenten | 514 |
| 12 | UNIVERSITEIT EN ACADEMISCH ZIEKENHUIS | 519 |
| 12.1 | Inleiding | 519 |
| 12.2 | Wettelijke regeling | 521 |
| 12.3 | Rechtspersoonlijkheid, doelstelling en taken | 523 |
| 12.4 | Bekostiging | 526 |
| 12.5 | Personeel | 529 |
| 12.6 | Organisatie van het bestuur en medezeggenschap | 530 |
| 12.6.1 | Inleiding | 530 |
| 12.6.2 | Raad van bestuur | 533 |
| 12.6.3 | Raad van toezicht | 536 |
| 12.6.4 | Medezeggenschap | 539 |
| 12.6.5 | Gemeenschappelijk organen universiteit en academisch ziekenhuis | 540 |
| 12.7 | Universitair Medisch Centrum | 542 |
| 12.8 | De centrale vraagstelling toegespitst op de relatie van universiteit en -academisch ziekenhuis | 545 |

| | | |
|-----------|--|------------|
| 13 | SLOTBESCHOUWINGEN EN CONCLUSIES | 549 |
| 13.1 | Inleiding | 549 |
| 13.2 | Instellingen, open bestel en de regelgeving | 551 |
| 13.3 | Kwaliteitszorg en accreditatie | 554 |
| 13.4 | Bekostiging | 558 |
| 13.5 | Onderwijs, examens en graadverlening | 559 |
| 13.6 | Onderzoek | 560 |
| 13.7 | Personeel | 563 |
| 13.8 | Studenten | 563 |
| 13.9 | Organisatie van het bestuur | 566 |
| 13.10 | Medezeggenschap | 567 |
| 13.11 | Rechtsbescherming van personeelsleden en studenten | 568 |
| 13.12 | Universiteit en academisch ziekenhuis | 570 |
| | SUMMARY | 573 |
| | LITERATUUR | 579 |
| | ZAKENREGISTER | 583 |
| | CURRICULUM VITAE | 591 |
| | BIJLAGE | 593 |

LIJST GEBRUIKTE AFKORTINGEN

| | |
|------------------|--|
| AC | Ambtenarencentrum |
| ACO | Adviescommissie onderwijsaanbod |
| ACOP | Algemene Centrale van Overheidspersoneel |
| ACTAL | Adviescollege toetsing administratieve lasten |
| ALS | Adviesgroep Leerlingen- en Studentenramingen |
| amvb | algemene maatregel van bestuur |
| Awb | Algemene wet bestuursrecht |
| ARAR | Algemeen Rijksambtenarenreglement |
| BaMa | Bachelor-Master |
| BBA | Buitengewoon Besluit Arbeidsverhoudingen 1945 |
| BBRA 1984 | Bezoldigingsbesluit Burgerlijke Rijksambtenaren 1984 |
| BBWO | Bezoldigingsbesluit Wetenschappelijk Onderwijs |
| BCO | Bijzondere Commissie voor overleg in zaken betreffende de rechtspositie van het onderwijspersoneel |
| BKO | Brancheprotocol Kwaliteitszorg Onderzoek |
| bve | beroepsonderwijs en volwasseneneducatie |
| BW | Burgerlijk Wetboek |
| BZK | Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties |
| Cao | Collectieve arbeidsovereenkomst |
| CBE | College van beroep voor de examens |
| CBHO | College van beroep voor het hoger onderwijs |
| CCOOP | Christelijke Centrale van Overheids- en Onderwijspersoneel |
| CGOA | Centrale commissie voor Georganiseerd Overleg in Ambtenarenzaken |
| CMHF | Centrale van Middelbare en Hogere Functionarissen bij Overheid, Onderwijs, Bedrijven en Instellingen |
| COPWO | Centraal Orgaan Personeelszaken Wetenschappelijk Onderwijs |
| CRiHO | Centraal register inschrijving studenten hoger onderwijs |
| CROHO | Centraal register opleidingen hoger onderwijs |
| DUO | Dienst Uitvoering Onderwijs |
| EL&I | Economische Zaken, Landbouw en Innovatie |
| ERC | European Research Council |
| EVC | Erkenning van verworven competenties |
| EZ | Economische Zaken |
| FION | Federatie van Internationale Onderwijsinstellingen Nederland |
| FOM | Stichting voor Fundamenteel Onderzoek der Materie |
| GBO | Gemeenschappelijk Beleidsorgaan |
| GUO | Gemeenschappelijk Uitvoeringsorgaan |
| GW | Grondwet |
| HOAK | Hoger Onderwijs: Autonomie en Kwaliteit |

| | |
|----------------|---|
| HOBEEK | Hoger onderwijs-bekostigingsmodel |
| HR | Hoge Raad |
| IBG | Informatie Beheer Groep |
| IND | Immigratie en Naturalisatie Dienst |
| ISO | Interstedelijk Studenten Overleg |
| JAR | Jurisprudentie Arbeidsrecht |
| KB | Koninklijke Bibliotheek |
| KNAW | Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen |
| LJN | Landelijk Jurisprudentie Nummer |
| LNv | Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit |
| LO | Lokaal overleg |
| LOWI | Landelijk Orgaan Wetenschappelijke Integriteit |
| Lsvb | Landelijke studentenvakbond |
| MUB | Wet modernisering universitaire bestuursorganisatie |
| NFU | Nederlandse Federatie van Universitaire Medische Centra |
| NIVRA | Koninklijk Nederlands Instituut van Registeraccountants |
| NJ | Nederlandse Jurisprudentie |
| NJB | Nederlands Juristenblad |
| NMA | Nederlandse Mededingingsautoriteit |
| NRTO | Nederlandse Raad voor Training en Opleiding |
| NVAO | Nederlands-Vlaamse Accreditatie Organisatie |
| NVOR | Nederlandse Vereniging voor Onderwijsrecht |
| NWO | Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk onderzoek |
| OCW | Onderwijs, Cultuur en Wetenschap(en) |
| OLM | Overige lasten-model |
| OER | Onderwijs en examenregeling |
| O&W | Onderwijs en Wetenschappen |
| PAEPON | Platform van Aangewezen/Erkende Particuliere Onderwijsinstellingen Nederland |
| PBM | Prestatiebekostigingsmodel |
| PGM | Plaatsen-geldmodel |
| Rb | Rechtbank |
| ROP | Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid |
| Rpbo | Rechtspositiebesluit onderwijspersoneel |
| RvS | Raad van State |
| SCOW | Sectorcommissie Onderwijs en Wetenschappen |
| SEP | Standard Evaluation Protocol |
| SGF | Vereniging Sectie Gezondheidsfondsen |
| SOC | Strategische overwegingen component |
| STABEK | Stabiele Bekostiging hoger onderwijs |
| Stb. | Staatsblad |
| Stcrt. | Staatscourant |
| SZW | Sociale Zaken en Werkgelegenheid |
| tno | toets nieuwe opleiding |

| | |
|------------------|---|
| TNO | Nederlandse Organisatie voor toegepast natuurwetenschappelijk onderzoek |
| Trb. | Traktatenblad |
| UMC | Universitair medisch centrum |
| UWHW 2008 | Uitvoeringsbesluit WHW 2008 |
| VAZ | Vereniging Academische Ziekenhuizen |
| VenW | Verkeer en Waterstaat |
| VKO | Validatiecommissie Kwaliteitszorg Onderzoek |
| VROM | Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer |
| VSNU | Vereniging van Universiteiten |
| VWS | Volksgezondheid, Welzijn en Sport |
| WEB | Wet educatie en beroepsonderwijs |
| WeBu | Wetenschapsbudget |
| WHBO | Wet op het hoger beroepsonderwijs |
| WMO | Wet medezeggenschap onderwijs |
| WMO 1992 | Wet medezeggenschap onderwijs 1992 |
| WOR | Wet op de ondernemingsraden |
| WOU | Wet op de Open Universiteit |
| WVO | Wet op het voortgezet onderwijs |
| WVOI | Werkgeversvereniging Onderzoekinstellingen |
| WVC | Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur |
| WVO 1960 | Wet op het wetenschappelijk onderwijs |
| WVO 1986 | Wet op het wetenschappelijk onderwijs 1986 |
| WUB 1970 | Wet universitaire bestuurshervorming 1970 |
| WHOO | Wet op het hoger onderwijs en onderzoek (ontwerp) |
| WHW | Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek |
| zbo | Zelfstandig bestuursorgaan |
| ZonMw | Nederlandse organisatie voor gezondheidsonderzoek en zorginnovatie |

VOORWOORD

Het onderwijsrecht is een tamelijk onbekend specialisme. Dat is verbazingwekkend. Iedereen in Nederland komt op een of andere wijze met onderwijs in aanraking: als leerling of student, als ouder, docent of anderszins. Onderwijs is van wezenlijk belang voor de ontwikkeling van mensen, voor de overdracht van kennis, van normen en waarden, van cultuur. Onderwijs is essentieel voor de economie van ons land. In het onderwijs gaat veel belastinggeld om. Toch is de belangstelling voor de juridische kant van het onderwijs, het onderwijsrecht, niet erg groot. Ook de kennis van het onderwijsrecht zowel bij de overheid als bij de universiteiten en hogescholen laat te wensen over.

Bij slechts twee universiteiten zijn (bijzondere) leerstoelen Onderwijsrecht gevestigd. De Stichting Bijzondere Leerstoelen Onderwijsrecht (SBLO) houdt al meer dan vijftientig jaar een dergelijke leerstoel in stand aan de Vrije Universiteit te Amsterdam. Onlangs is prof. dr. M.T.A.B. (Miek) Laemers op deze leerstoel benoemd als opvolger van prof. mr. drs. B.P. (Ben) Vermeulen. Aan de Universiteit van Tilburg bekleedt sinds 2002 prof. mr. P.J.J. (Paul) Zoontjens de leerstoel Onderwijsrecht, gevestigd door de Stichting de Katholieke School. De bijzondere leerstoel Onderwijsrecht die aan de Erasmus Universiteit Rotterdam was gevestigd, is na het emeritaat van prof. mr. dr. D (Dick) Mentink eind 2008 opgeheven.

Binnen het onderwijsrecht is het hoger onderwijsrecht een superspecialisme, nog onbekender dan het onderwijsrecht in het algemeen. Over het hoger onderwijs is veel gepubliceerd maar over de juridische kant van het hoger onderwijs betrekkelijk weinig, uitgezonderd een enkel gevoelig onderwerp zoals de numerus fixus en de gewogen loting.

De in 1981 opgerichte Nederlandse Vereniging voor Onderwijsrecht – NVOR beoogt de studie van het onderwijsrecht te bevorderen. Zij heeft in de serie Onderwijsrecht een aantal preadviezen en referaten uitgegeven en organiseert symposia. Slechts een enkele uitgave evenwel heeft specifiek betrekking op het hoger onderwijs. Hetzelfde geldt voor het Nederlands Tijdschrift voor Onderwijsrecht en Onderwijsbeleid (NTOR).

De meeste juridische publicaties over het hoger onderwijs zijn verouderd als gevolg van de vele, elkaar in hoog tempo opvolgende wetswijzigingen. Dat geldt onder andere voor de dissertatie van jhr. mr. C.J.A. de Ranitz over “De Rechtspositie van de rijksuniversiteit en van haar elementen” (1938) en voor het boek van mr. Th.E.H. Arriëns “Universitaire bestuursorganisatie”. Dit laatste boek kwam uit ten tijde van de ingrijpende herziening van de universitaire bestuursstructuur in 1970 en was dus, zoals Arriëns zelf zei: “Mosterd na de maaltijd”.

In een aantal algemene werken op het gebied van het onderwijsrecht is mede, zij het summier aandacht gegeven aan het hoger onderwijsrecht. Genoemd moeten worden de in 1985 verschenen “Algemene inleiding onderwijsrecht” van mr. H. Drop, tien jaar later door prof. mr. A. Postma bewerkt als “Handboek van het Nederlandse onderwijsrecht”, en de in 1999 gepubliceerde “Inleiding tot de onderwijswetgeving” van prof. mr. P.J.J. Zoontjens. Maar ook deze werken zijn ten gevolge van de snelle ontwikkelingen in het hoger onderwijs verouderd.

Een aantal werken heeft betrekking op een of meer specifieke onderwerpen van het hoger onderwijsrecht. Genoemd moeten worden de dissertatie van mr. J. Donner “De vrijheid van het bijzonder wetenschappelijk onderwijs” (1978) en die van mr. M.J. Cohen “Studierechten in het wetenschappelijk onderwijs” (1981) alsmede de publicaties van dr. H.L.C. Hermans “De bestuurlijke zelfstandigheid van de universiteiten in Nederland” (1986) en van mr. P.C. Kwikkers e.a. “Evenwicht zonder sturing” (2005) en “Geldstromen en beleidsruimte” (2009). Deze werken zijn geheel of op onderdelen nog relevant. Ook zijn relevant de artikelsgewijze commentaren op de WHW zoals vervat in de aanvankelijk door mij en thans door mr. Kwikkers geredigeerde losbladige WHW-uitgave van de SDU, alsmede de pockets waarin de tekst van de WHW is opgenomen met commentaar van mr. Kwikkers, resp. prof. Zoontjens.

In de onderhavige studie staat de vraag centraal of gelet op de heersende opvatting over de verantwoordelijkheid van overheid voor het hoger onderwijs de onderlinge bevoegdheidsverdeling van overheid en instellingen voor hoger onderwijs nog wel adequaat is en of de zelfstandigheid van die instellingen ten opzichte van de overheid kan worden vergroot zonder afbreuk te doen aan de verantwoordelijkheid van de overheid. Voor de beantwoording van deze vraag wordt het geldende hoger onderwijsrecht en met name de belangrijkste bron daarvan, de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW), thematisch beschreven en geanalyseerd. Een neven-doelstelling van deze studie is meer bekendheid te geven aan en meer inzicht te verschaffen in het hoger onderwijsrecht.

Een aantal (oud-)collega’s bij de Universiteit Leiden is bereid geweest het concept van een of meer hoofdstukken door te lezen en te becommentariëren: drs. Willem te Beest (vice-voorzitter van het College van Bestuur), mr. Marlies de Boer (senior-jurist bij het Bestuursbureau), dr. Thomas de Bruijn (senior-beleidsmedewerker Academische Zaken), drs. Bea Persoon (hoofd Studentenadministratie) en drs. Ruud Kukenheim (directeur Onderzoek LUMC). Ik ben hen daarvoor zeer erkentelijk. In het bijzonder ben ik erkentelijk mr. Willemien Krijn, die jarenlang mijn plaatsvervanger en rechterhand is geweest en later mijn opvolgster werd op het ministerie van OCW, en die het concept van alle hoofdstukken grondig heeft doorgelezen en suggesties heeft gedaan om verschillende passages te verduidelijken.

Ten slotte ben ik het College van Bestuur van de Universiteit Leiden erkentelijk voor de faciliteiten die ik heb genoten en die mij in staat hebben gesteld dit boek te schrijven.

Aan mijn inmiddels overleden leermeesters op het ministerie van OCW draag ik mijn boek op.

Ruud Louw, Leiden 22 februari 2011

1. INLEIDING

1.1. Het hoger onderwijsrecht en zijn bronnen

[1-001] Dit boek gaat over het Nederlands hoger onderwijsrecht. Dit is het recht dat betrekking heeft op het hoger onderwijs, waartoe zowel het wetenschappelijk onderwijs als het hoger beroepsonderwijs behoort. Het heeft mede betrekking op de instellingen die dit hoger onderwijs verzorgen: de universiteiten, de hogescholen, de Open Universiteit en andere instellingen voor hoger onderwijs alsmede op de organisaties die met deze instellingen een nauwe relatie hebben: de academische ziekenhuizen, de Nederlandse organisatie voor wetenschappelijk onderzoek (NWO), de Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen (KNAW) en de Koninklijke Bibliotheek (KB).

[1-002] Het hoger onderwijsrecht is voor het overgrote deel neergelegd in regelgeving, zowel van de overheid als van de onderscheiden instellingen. Daarnaast is de jurisprudentie van de verschillende rechters van belang, waarvan in het bijzonder die van het College van beroep voor het hoger onderwijs moet worden vermeld. Dit college wordt besproken in hoofdstuk 11 van dit boek. Op de interne regelgeving van de instellingen wordt in dit boek niet ingegaan. Deze verschilt van instelling tot instelling en heeft dus een beperkte, lokale betekenis. Het meest relevant voor dit boek is de wetgeving van de overheid die op het hoger onderwijs en de instellingen voor hoger onderwijs betrekking heeft. Deze regelt niet alleen de onderlinge verhouding van de instellingen en de overheid maar ook die van de instellingen en hun personeelsleden en studenten. Die wetgeving geeft – soms zeer gedetailleerde – voorschriften over interne aangelegenheden van deze instellingen zoals de organisatie van het bestuur en de medezeggenschap van personeelsleden en studenten.

[1-003] De voor het hoger onderwijs belangrijkste formele wet is de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW)¹. Deze wet geldt voor de universiteiten en de daarmee verbonden academische ziekenhuizen, voor de hogescholen, de Open Universiteit, de KNAW en de KB. NWO wordt geregeld in een afzonderlijke wet: de Wet op de Nederlandse organisatie voor wetenschappelijk onderzoek (NWO-wet)². Verder zijn nog voor het hoger onderwijs van belang de Wet op het onderwijstoezicht³, de Experimentenwet vooropleidingseisen, selectie en collegegeldheffing⁴, de Wet overige OCW-subsidies⁵ en de Wet studiefinanciering 2000⁶. Op de WHW berusten weer algemene maatregelen van bestuur (amvb's), die in opdracht van de WHW bepaalde onderwerpen nader uitwerken. Tot de amvb's die krachtens de WHW zijn vastgesteld,

¹ Wet van 8 oktober 1992, Stb. 593

² Wet van 7 juli 1987, Stb. 369

³ Wet van 20 juni 2002, Stb. 387

⁴ Wet van 28 april 2005, Stb. 222

⁵ Wet van 12 maart 1998, Stb. 275

⁶ Wet van 29 juni 2000, Stb. 286

behoren het Uitvoeringsbesluit WHW 2008⁷, het Besluit rechtspositie leden van centrale directies en van colleges van bestuur van hogescholen⁸ en het Besluit rechtspositie leden van colleges van bestuur van openbare universiteiten⁹. Rechtstreeks op de WHW zelf of indirect op de WHW, op een krachtens die wet vastgestelde amvb, berusten enige ministeriële regelingen. Hiertoe behoren de Regeling financiën hoger onderwijs¹⁰, de Regeling onderwijscontroleprotocol OCW 2009¹¹, de Regeling jaarverslaggeving onderwijs¹² en de Regeling aanmelding en selectie hoger onderwijs¹³. Ten slotte kan de minister voor zover hem bij of krachtens de wet een bevoegdheid is gegeven, door middel van zgn. beleidsregels aangeven hoe hij van deze bevoegdheid gebruik zal maken. Een voorbeeld hiervan is de Beleidsregel doelmatigheid hoger onderwijs 2009¹⁴.

[1-004] Vóór de inwerkingtreding van de WHW werd het hoger onderwijs geregeld in drie algemene wetten: de Wet op het wetenschappelijk onderwijs 1986 (WVO 1986), de Wet op het hoger beroepsonderwijs (WHBO) en de Wet op de Open Universiteit (WOU)¹⁵, alsmede in twee bijzondere wetten: de Machtigingswet inschrijving studenten¹⁶ en de Machtigingswet beperking inschrijving h.b.o.¹⁷. Voorts golden nog verschillende onderdelen van de Invoeringswet WVO¹⁸ en de Invoeringswet WHBO¹⁹. Met de inwerkingtreding van de WHW zijn al deze wetten ingetrokken. De WVO 1986 op haar beurt was in de plaats gekomen van de Wet op het wetenschappelijk onderwijs (WVO 1960)²⁰, de Wet universitaire bestuurshervorming 1970 (WUB 1970)²¹, de Wet rijksuniversiteit Rotterdam²² en de Wet Rijksuniversiteit Limburg²³. De WVO 1960 en de Wet rijksuniversiteit Rotterdam zijn met de inwerkingtreding van de WVO 1986 ingetrokken bij de Invoeringswet WVO. De WUB 1970 en de Wet Rijksuniversiteit Limburg zijn bij die inwerkingtreding van de WVO 1986 vervallen. In deze beide wetten was bepaald dat zij zouden gelden tot het tijdstip van inwerkingtreding van de WVO 1986. Enkele andere wetten waren reeds eerder door tijdsverloop vervallen: de Machtigingswet technische rijkshogeschool te Enschede²⁴ en de Wet wederzijdse doorstroming hoger onderwijs²⁵. De WHBO en de WOU waren nieuwe wetten. Bij de WHBO werd het hoger beroepsonderwijs gelicht uit de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO) en werd het formeel gerekend tot het hoger onderwijs. Bij de WOU werd de Open Universiteit opgericht voor de verzorging van hoger

⁷ Koninklijk besluit van 8 september 1993, Stb. 487

⁸ Koninklijk besluit van 26 juni 2001, Stb. 308

⁹ Koninklijk besluit van 6 augustus 1998, Stb. 518

¹⁰ Regeling van de minister van OCW van 3 juni 2008, Stcrt. 115

¹¹ Regeling van de minister van OCW van 8 februari 2010, Stcrt. 3439

¹² Richtlijn van de minister van OCW van 17 december 2007, Stcrt. 248

¹³ Regeling van de minister van OCW van 13 september 1999, Stcrt. 22

¹⁴ Besluit van de minister van OCW van 17 juni 2009, Stcrt. 115

¹⁵ Wet van 14 november 1994, Stb. 573

¹⁶ Wet van 6 juli 1972, Stb. 355

¹⁷ Stb. 19 december 1984, Stb. 693

¹⁸ Wet van 26 juni 1986, Stb. 426

¹⁹ Wet van 16 mei 1986, Stb. 290

²⁰ Wet van 22 december 1960, Stb. 1975, 729

²¹ Wet van 9 december 1970, Stb. 1977, 312

²² Wet van 17 januari 1973, Stb. 8

²³ Wet van 3 december 1975, Stb. 717

²⁴ Wet van 1 augustus 1964, Stb. 324

²⁵ Wet van 30 mei 1979, Stb. 301

afstandsonderwijs. De WWO 1960 verving met haar inwerkingtreding in 1961 het gedeelte van de hoger-onderwijswet 1876 dat betrekking had op het wetenschappelijk onderwijs. Op de gymnasia, die destijds ook tot het hoger onderwijs werden gerekend, bleef de hoger-onderwijswet 1876 van toepassing tot de inwerkingtreding van de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO)²⁶.

[1-005] Hoger onderwijs wordt verzorgd aan 19 universiteiten, 104 hogescholen en één Open Universiteit, waarvan 18 universiteiten, 51 hogescholen en de Open Universiteit door de rijksoverheid worden bekostigd. Aan de bekostigde universiteiten en hogescholen zijn in 2010 – zo vermeldt de memorie van toelichting bij het ontwerp van de wet tot vaststelling van de begroting van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) voor het jaar 2010 – zo'n 213.900, resp. 371.600 studenten ingeschreven excl. het hoger onderwijs dat ressorteert onder het ministerie van Economische zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I)²⁷. De universiteiten en hogescholen genereren nieuwe kennis en dragen kennis over aan de maatschappij. Zij leiden archeologen, artsen, biologen, economen, fysiotherapeuten, ingenieurs, journalisten, juristen, leraren, logopedisten, pedagogen, psychologen, tolken, wetenschappelijk onderzoekers, enz. op zowel voor de nationale en als de internationale arbeidsmarkt. Zij geven de studenten inzicht in de eigen identiteit, in ethische waarden, historische achtergronden, natuur en milieu, sociale verhoudingen, cultuur en kunst, enz.²⁸. Om deze redenen en omdat de overheid het voor Nederland belangrijk acht dat een groot deel van de bevolking zo hoog mogelijk wordt opgeleid, bekostigt de overheid universiteiten en hogescholen. Uit het ontwerp van de zojuist genoemde begrotingswet blijkt dat voor 2010 met de bekostiging van de universiteiten een bedrag van M€ 3.721,551 is gemoeid, waarvan M€ 557,606 voor de academische ziekenhuizen en met de bekostiging van de hogescholen M€ 2.276,642²⁹.

[1-006] Behalve de nationale regelgeving zijn ook internationale verdragen relevant. Sedert de jaren vijftig van de vorige eeuw zijn in het kader van de Raad van Europa verschillende verdragen gesloten betreffende:

- de gelijkstelling van diploma's voor toelating tot universiteiten³⁰,
- de gelijkstelling van tijdvakken van universitaire studie³¹,
- de academische erkenning van universitaire kwalificaties³²,
- de doorbetaling van studietoelagen aan in het buitenland studerende studenten³³,

²⁶ Voor de geschiedenis van de wettelijke regeling van het hoger onderwijs vóór 1960 zij verwezen naar C.J.A. de Ranitz "De rechtspositie van de rijksuniversiteit en van haar onderdelen", hoofdstuk IV, J. Donner "De vrijheid van het bijzonder wetenschappelijk onderwijs", hoofdstuk I, en H.L.C. Hermans, "De bestuurlijke zelfstandigheid van de universiteiten in Nederland", hoofdstuk 2.

²⁷ Kamerstukken II, 2009-2010, 32 123 VIII, nr 2, blz. 128, tabel 6.8

²⁸ aldus ook de op 23 november 2007 door de minister van OCW aan de Tweede Kamer aangeboden Strategische agenda voor het hoger onderwijs-, onderzoek- en wetenschapsbeleid (Kamerstukken II, 2007-2008, 31 288, nr 1, blz. 2)

²⁹ Kamerstukken II, 2009-2010, 32 123 VIII, nr 2, blz. 124, tabel 6.2

³⁰ Europees verdrag van 11 december 1953 (Trb. 1954, nr 101, 1956, nr 118 en 1960, nr 120)

³¹ Europees verdrag van 15 december 1956 (Trb. 1957, nr 202, 1959, nr 201 en 1968, nr 46)

³² Europees verdrag van 14 december 1959 (Trb. 1960, nr 22, 1961, nr 74, 1962, nr 76 en 1968, nr 49)

³³ Europese overeenkomst van 12 december 1969 (Trb. 1970, nr 48 en 1971, nr 173)

- de erkenning van studies aan, en diploma's of graden van instellingen van hoger onderwijs in de Staten, behorende tot de Europese Regio³⁴, en
- de algemene gelijkstelling van tijdvakken van universitaire studie³⁵.

Naast deze multilaterale verdragen heeft Nederland diverse bilaterale verdragen gesloten, bijvoorbeeld met (de Bondsrepubliek) Duitsland³⁶ en Oostenrijk³⁷. Al deze verdragen beogen de mobiliteit van studenten binnen Europa te bevorderen. Sedert eind vorige eeuw staat dit onderwerp weer hoog op de Europese agenda. Op 11 april 1997 kwam het verdrag van Lissabon tot stand inzake de erkenning van kwalificaties betreffende hoger onderwijs in de Europese regio³⁸. Op 19 juni 1999 kwam de zgn. Bolognaverklaring³⁹ tot stand. Deze volgde op de zgn. Sorbonneverklaring van 25 mei 1998⁴⁰. In tegenstelling tot de Sorbonneverklaring die slechts werd ondertekend door de ministers van Onderwijs van Frankrijk, Duitsland, Italië en Groot-Brittannië, werd de Bolognaverklaring door 29 ministers ondertekend. In de Bolognaverklaring geven de ministers aan te streven naar een vergelijkbare hoger onderwijsstructuur, met als belangrijke doelstelling de internationale mobiliteit van studenten te faciliteren. Om dit te bereiken besloten zij onder andere tot de introductie van een systeem van twee cycli, nl. een undergraduate cyclus van ten minste drie jaar en een graduate cyclus die zou moeten leiden tot een master- en/of doctorsgraad, tot de introductie van het diplomasupplement en van een uniform systeem van studiepunten. Ook spraken zij af bij de kwaliteitszorg Europese samenwerking voor het ontwikkelen van vergelijkbare criteria en methodologie te bevorderen. De Bolognaverklaring heeft geleid tot enige ingrijpende wijzigingen van de WHW, waarbij het bachelor-masterstelsel en de accreditatie van opleidingen zijn ingevoerd. Op deze onderwerpen wordt nader ingegaan in hoofdstuk 5, resp. hoofdstuk 3. Met de Vlaamse gemeenschap van België (“Vlaanderen”) heeft Nederland twee bilaterale overeenkomsten gesloten op het gebied van het hoger onderwijs: een verdrag inzake de transnationale Universiteit Limburg⁴¹ en een verdrag inzake de accreditatie van opleidingen binnen het Nederlandse en Vlaamse hoger onderwijs⁴².

³⁴ Overeenkomst van 21 december 1979 (Trb. 1981, nr 252 en 1982, nr 108)

³⁵ Europees Verdrag van 6 november 1990 (Trb. 1992, nr 120 en 1993, nr 108)

³⁶ Overeenkomst van 23 maart 1983 tussen de Regering van het Koninkrijk der Nederlanden en de Regering van de Bondsrepubliek Duitsland inzake de erkenning van equivalenties op het gebied van het hoger onderwijs (Trb. 1983, 101)

³⁷ Overeenkomst van 21 oktober 1985 tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Republiek Oostenrijk inzake de erkenning van equivalenties op het gebied van het hoger onderwijs (Trb. 1986, 168)

³⁸ Verdrag van 11 april 1997 (Trb. 2002, nrs 113 en 137 en 2008, nr 82)

³⁹ The European Higher Education Area. Joint declaration of the European Ministers of Education, convened in Bologna on the 19th of June 1999

⁴⁰ Declaration on harmonization of the architecture of the European higher education system by the for Ministers in charge for France, Germany, Italy and the United Kingdom

⁴¹ Verdrag van 18 januari 2001 tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Vlaamse Gemeenschap van België inzake de transnationale Universiteit Limburg (Trb. 2001, nr 38, en 2002, nr 68)

⁴² Verdrag van 3 september 2003 tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Vlaamse Gemeenschap van België inzake de accreditatie van opleidingen binnen het Nederlandse en Vlaamse hoger onderwijs, met bijlage (Trb. 2003, nr 167, en 2005, 47)

1.2. Strekking van dit boek en centrale vraagstelling

[1-007] De formele wet bepaalt in belangrijke mate de verhouding van overheid en instellingen. De opvattingen over de vraag hoe die verhouding zou moeten zijn en welke verantwoordelijkheden overheid en instellingen op het gebied van het hoger onderwijs hebben, zijn in de loop der tijd aanzienlijk gewijzigd. Dit blijkt uit de in de loop van de jaren regelmatig gewijzigde wetgeving voor het hoger onderwijs. Het is de vraag of de thans in de WHW neergelegde verdeling van bevoegdheden van overheid en instellingen voor hoger onderwijs binnen de constitutionele uitgangspunten van het Nederlands bestel nog adequaat is en of de zelfstandigheid van de instellingen ten opzichte van de overheid kan worden vergroot, uiteraard zonder dat daarbij afbreuk wordt gedaan aan de verantwoordelijkheid van de overheid zoals deze naar thans heersende opvattingen wordt gezien. De primaire doelstelling van dit boek is om op deze centrale vraag een antwoord te geven. Daarbij ben ik mij ervan bewust dat er nieuwe ontwikkelingen gaande zijn zowel op nationaal gebied, in het bijzonder de vraag of het Nederlandse bestel van hoger onderwijs toekomstbestendig is gezien de voortdurende groei van het aantal studenten, als op internationaal gebied mede onder invloed van het proces van vorming van een Europese onderwijsruimte, dat met de in de voorgaande paragraaf genoemde Bolognaverklaring is ingezet. Voor de vraag over de bestendigheid van het Nederland bestel in de toekomst is van belang het advies van de Commissie Toekomstbestendig Hoger Onderwijs Stelsel, de zgn. Commissie-Veerman, getiteld “Differentiëren in drievoud”, dat op 12 april 2010 door de staatssecretaris van OCW aan de Tweede Kamer is aangeboden⁴³, en de kabinetsreactie op dit advies, die de staatssecretaris bij brief van 7 februari 2011 ter kennis van de Tweede Kamer heeft gebracht. Op deze ontwikkelingen wordt in dit boek niet in extenso ingegaan. Er is nu nog te veel onzekerheid over de vraag in welke richting zij zullen gaan. Bij een aantal in dit boek besproken onderwerpen, in het bijzonder bij het open bestel, de bekostiging en de selectie van studenten⁴⁴, komen zij zijdelings aan de orde.

[1-008] Ter beantwoording van de centrale vraag wordt in dit boek het geldende hoger onderwijsrecht aan de hand van de vigerende wet, de WHW, en, voor zover van belang, aan de hand van de op die wet berustende uitvoeringsbesluiten, op thematische wijze beschreven en geanalyseerd⁴⁵. De thema's die daarbij achtereenvolgens aan de orde komen zijn:

- instellingen,
- open bestel en regelgeving,
- kwaliteitszorg en accreditatie,
- bekostiging,
- onderwijs, examens en graadverlening,
- personeel,
- studenten,

⁴³ Kamerstukken II, 2009-2010, 31 288, nr. 96

⁴⁴ Zie de paragrafen 2.3, onderscheidenlijk 4.5.1 en 4.5.3 alsmede 8.8.3.

⁴⁵ Waar in dit boek artikelen worden vermeld zonder nadere aanduiding, zijn dat artikelen van de WHW.

- organisatie van het bestuur,
- medezeggenschap,
- rechtsbescherming van personeel en studenten, en
- de relatie van universiteit en academische ziekenhuis.

Deze onderwerpen worden achtereenvolgens behandeld en becommentarieerd in de volgende hoofdstukken van dit boek. Aan het slot van elk van deze hoofdstukken wordt ingegaan op de centrale vraag en worden conclusies getrokken en zo nodig alternatieven aangereikt. In het laatste hoofdstuk van dit boek worden alle conclusies op een rij gezet.

[1-009] Door middel van deze beschrijving en analyse worden de voor het hoger onderwijsrecht relevante beginselen en begrippen zichtbaar gemaakt, waarmee een tweede doelstelling van dit boek wordt gediend: meer bekendheid te geven aan en meer inzicht te verschaffen in het recht en de regelgeving op het gebied van het hoger onderwijs. Hiervoor is des te meer reden nu de laatste jaren bij herhaling is gebleken dat de kennis van het hoger onderwijsrecht te wensen overlaat, zowel bij de minister van OCW en zijn ministerie als bij de Staten-Generaal en de verschillende advies- en uitvoeringsorganisaties. Bij de universiteiten en hogescholen is deze kennis wel aanwezig bij de juridische afdelingen. Hun stem blijkt echter lang niet altijd te worden gehoord door hun colleges van bestuur.

[1-010] Het feit dat zelfs het ministerie van OCW de eigen regelgeving niet meer blijkt te kennen, is met tal van voorbeelden te illustreren. Het meest in het oog springend zijn daarbij de fraude in het hoger beroepsonderwijs met bekostigingsgegevens, een benoemingskwestie, het op 8 juni 2006 ingediende en op 10 april 2007 ingetrokken ontwerp van een Wet op het hoger onderwijs en onderzoek (WHOO)⁴⁶ en de recente wetswijziging inzake “versterking besturing”⁴⁷.

- In het kader van de zgn. HBO-fraude heeft de toenmalige staatssecretaris van OCW in 2005 een met de wet strijdig toetsingskader vastgesteld voor de beoordeling van het gedrag van universiteiten en hogescholen in het kader van de bekostiging. Dat toetsingskader is klakkeloos gevolgd door o.a. de Landsadvocaat en is aanvankelijk ook door de Commissie-Schutte en de besturen van universiteiten en hogescholen als zoete koek geslikt. Deze zaak komt aan de orde in hoofdstuk 4, waarin de bekostiging van de universiteiten en hogescholen wordt besproken.

- In hetzelfde jaar meende de toenmalige minister van OCW bevoegd te zijn een voorzitter van een college van bestuur van een openbare universiteit te benoemen, althans daarop overwegende invloed te kunnen oefenen, en was haar ontgaan dat dit sinds

⁴⁶ Kamerstukken II, 2005-2006, 30 588, nr 2

⁴⁷ Wet van 4 februari 2010, Stb, 119

1 september 1997 de exclusieve bevoegdheid is van de raad van toezicht en dat deze raad in het algemeen de minister achteraf informeert over een benoeming⁴⁸.

- Nog daargelaten het feit dat het ontwerp van WHOO uit een oogpunt van wetgevingstechniek geen schoonheidsprijs verdient⁴⁹, bevatte het tal van onjuiste formuleringen. Zo sprak artikel 2.20, tweede lid, van dat ontwerp over de “bijzondere hoogleraar van een universiteit” terwijl het kenmerk van een bijzondere hoogleraar juist is dat hij geen hoogleraar is van een universiteit. Artikel 3.6, eerste lid, sprak van het inschrijven “bij een opleiding” alsof een opleiding een organisatie of organisatorische eenheid is. De inschrijving moet plaatsvinden bij de instelling voor een opleiding zoals dat vanouds in de wetgeving is bepaald.

- De wetwijziging inzake “versterking besturing” bevat een groot aantal principiële en systematische fouten onder andere ten aanzien van de niet-bekostigde instellingen, de bevoegdheid tot vaststelling van de zgn. structuurregeling bij bijzondere universiteiten, de positie van de examencommissie en de rechtsbescherming van studenten. Hierop wordt bij de behandeling van deze onderwerpen in de desbetreffende hoofdstukken van dit boek ingegaan.

1.3. Verantwoordelijkheid van de overheid

[1-011] De overheid is er naar thans heersende opvatting verantwoordelijk voor, dat er in Nederland hoger onderwijs wordt gegeven dat wat omvang en niveau betreft, dus kwantitatief en kwalitatief, op adequate wijze voorziet in de behoeften van de maatschappij in de meest ruime zin van het woord, en dat ieder die dat wenst, mits hij of zij over de vereiste vooropleiding beschikt, in staat wordt gesteld een volwaardige opleiding in het hoger onderwijs te volgen en af te ronden – d.w.z. een opleiding waarmee men de maatschappij “in” kan – zonder daarbij te worden gehinderd door oneigenlijke, m.n. financiële barrières⁵⁰. De overheid is dus verantwoordelijk voor het stelsel van het hoger onderwijs, dus voor het bestel. Zij draagt stelselverantwoordelijkheid,

⁴⁸ Toen de Ministerraad instemde met de benoeming tot lid van de raad van bestuur van de Autoriteit Financiële Markten van een kort daarvoor afgetreden voorzitter van een college van bestuur van een universiteit, is daarbij aan de toenmalige minister van OCW gevraagd door de benoeming van een politicus of oud-politicus in de bij die universiteit ontstane vacature te voorzien. Toen bleek dat de raad van toezicht inmiddels de rector magnificus tevens tot voorzitter van het college van bestuur had benoemd, was de minister “not amused”. De toenmalige voorzitter van de raad van toezicht heeft daarover met de minister gesproken en heeft haar uitgelegd dat sedert de MUB de raad van toezicht over de benoeming van de leden van het college van bestuur gaat en niet meer de minister en dat er in de wet geen bepaling is te vinden waaruit zou blijken dat bij vacatures in het college de minister zou moeten worden geconsulteerd.

⁴⁹ Zo bevat – om een voorbeeld te noemen – het eerste artikel van het ontwerp al 48 (!) begripsbepalingen, waarvan het overgrote deel overbodig is.

⁵⁰ Deze heersende opvatting over de verantwoordelijkheid van de overheid blijkt zowel impliciet als expliciet uit tal van documenten o.a. de memorie van toelichting bij het ontwerp van de wet inzake de invoering van de BaMa-structuur (Kamerstukken II, 2001-2002, 28 024, nr. 3, blz. 6) en de memorie van toelichting bij het – ingetrokken – ontwerp van WHOO (Kamerstukken II, 2005-2006, 30 588, nr. 3, blzz. 11 en 12).

incl. de verantwoordelijkheid voor de toegankelijkheid van het hoger onderwijs; zij is niet verantwoordelijk voor individuele instellingen.

[1-012] De overheid maakt haar verantwoordelijk waar door middel van het accreditatiestelsel alsmede door het verstrekken van bekostiging in de vorm van een rijksbijdrage aan een aantal universiteiten en hogescholen en door het verstrekken van studiefinanciering aan de studenten van die universiteiten en hogescholen alsmede aan studenten van andere, niet bekostigde instellingen voor hoger onderwijs waarvan het onderwijs kwalitatief blijkens accreditatie in orde is. De overheid heeft haar financiële verantwoordelijkheid voor het hoger onderwijs – om budgettaire redenen – beperkt tot het zgn. initiële hoger onderwijs, d.i. het hoger onderwijs dat aansluit op het voortgezet onderwijs⁵¹. Zij draagt dus geen financiële verantwoordelijkheid voor het niet-initiële onderwijs zoals het postacademisch of post-hoger beroepsonderwijs. Die verantwoordelijkheid ligt bij degenen die dat niet-initiële onderwijs volgen of hun werkgevers. De overheid geeft de universiteiten en hogescholen daarvoor geen bekostiging en de betrokken onderwijsdeelnemers geen studiefinanciering⁵². De studiefinanciering wordt overigens ook niet verstrekt aan alle studenten die in het initiële hoger onderwijs studeren maar uitsluitend aan studenten die zijn ingeschreven voor in voltijdse vorm verzorgd onderwijs en bovendien dan nog voor zover zij nog geen bachelor- resp. mastergraad hebben behaald. Deze studenten zijn voor de overheid de primaire doelgroep. Verantwoordelijkheid voor het niet-initiële onderwijs heeft de overheid alleen op zich genomen blijkens de memorie van toelichting bij het wetsontwerp tot invoering van de BaMa-structuur voor zover het “de transparantie van het aanbod betreft, zodat niveau en kwaliteit van deze opleidingen helder zijn”⁵³. Dit is geschied vanuit een oogpunt van consumentenbescherming en kwaliteitsborging. Bij de invoering van de accreditatie van opleidingen is de consequentie hiervan getrokken en is ook accreditatie van niet-initiële opleidingen noodzakelijk als aan deze opleidingen wettelijke graden zijn verbonden. Vervolgens zijn zij in 2010 bij de wijziging van de WHW in het kader van “versterking besturing” onder de werking van een belangrijk deel van onderwijsbepalingen van de WHW gebracht.

[1-013] In de op 16 november 1985 door de minister van OCW uitgebrachte nota “Hoger Onderwijs: Autonomie en Kwaliteit” (HOAK)⁵⁴ werden de verantwoordelijkheden van de instellingen voor hoger onderwijs en de overheid als volgt verwoord: “De verantwoordelijkheid van de instellingen bestaat primair uit het op hoog kwalitatief niveau uitvoeren van de in de wet neergelegde taakstelling. In de uitvoering van deze taken dienen de instellingen autonoom te zijn. De verantwoordelijkheid van de overheid bestaat uit:

⁵¹ Zie voor het onderscheid initieel en niet-initieel hoger onderwijs paragraaf 5.1.

⁵² Dit laat onverlet dat de overheid wel startsubsidies kan geven en geeft zoals bijv. is gebeurd krachtens de Subsidieregeling postinitiële masteropleidingen hoger beroepsonderwijs (Besluit van de minister van OCW van 4 augustus 2009, Stcrt. 11613).

⁵³ Kamerstukken II, 2001–2002, 28 024, nr. 3, blz. 8

⁵⁴ Kamerstukken II, 1985-1986, 19 253, nr 2

- a. het zorg dragen voor bekostiging waardoor de instellingen hun wettelijke taak kunnen waarmaken,
- b. het bewaken en bevorderen dat het hoger onderwijsstelsel de maatschappelijke functies adequaat vervult;
- c. het toezien op de deugdelijkheid van het door haar bekostigde onderwijs en onderzoek, en
- d. de zorg voor de toegankelijkheid van het hoger onderwijs.”

[1-014] Concreet betekent dit dat de overheid verantwoordelijk is voor:

- het bestel en in het bijzonder voor het nemen van beslissingen over de toetreding van instellingen tot en – als daarvoor aanleiding is – (gedwongen) uittreding van instellingen uit het bestel alsmede voor het regelen van procedures voor deze toe- en uittreding,
- de aanwezigheid binnen het bestel van een opleidingsaanbod dat tegemoet komt aan de verschillende maatschappelijke behoeften,
- de aanwezigheid van een adequate systemen voor de bewaking van de kwaliteit van onderwijs en onderzoek
- de toegankelijkheid van het hoger onderwijs voor hen die daarvoor geschikt zijn⁵⁵,
- een adequate bekostiging van het hoger onderwijs en het onderzoek, en
- de doelmatige besteding van de overheidsmiddelen en dus ook voor een doelmatige inrichting van het bestel⁵⁶.

1.4. Bevoegdheden van de overheid

1.4.1. Uitgangspunt: de zelfstandigheid van de instellingen voor hoger onderwijs

[1-015] In verband met haar verantwoordelijkheid heeft de overheid bevoegdheden. Hierbij is het uitgangspunt van de WHW – evenals dat het geval was bij de WWO 1960 en de WWO 1986 – de zelfstandigheid van de instellingen voor hoger onderwijs. Onder zelfstandigheid moet – conform de door dr. H.L.C. Hermans gegeven definitie van bestuurlijke zelfstandigheid⁵⁷ – worden verstaan: “de mate van vrijheid en onafhankelijkheid die de universiteit als geheel heeft ten opzichte van de rijksoverheid”. Enerzijds houdt deze zelfstandigheid in dat de rijksoverheid en met name de minister, de Kroon, de inspectie voor het hoger onderwijs en zelfstandige bestuursorganen (zbo’s) zoals de Nederlands-Vlaamse Accreditatie Organisatie (NVAO) en destijds de Informatie Beheer Groep (IBG), uitsluitend die bevoegdheden ten aanzien van de instellingen voor hoger onderwijs hebben die hen uitdrukkelijk bij of krachtens de wet zijn toegekend. Anderzijds houdt zij in dat de instellingen de vrijheid hebben datgene te doen en te laten wat zij wensen mits dat strekt tot verwezenlijking van hun doelstel-

⁵⁵ incl. de toegankelijkheid voor studenten met een functiebeperking!.

⁵⁶ Vgl. de analoge opsomming van kerntaken van de overheid in het funderend onderwijs in “Kwaliteit aan de basis, een actieprogramma voor het primair en voortgezet onderwijs” (Kamerstukken II, 2000-2001, 27 400 VIII, nr. 92, blz. 5) en P.J.J. Zoontjens “De politiek en de urennorm in het voortgezet onderwijs”, onder 2.2.

⁵⁷ H.L.C. Hermans, “De bestuurlijke zelfstandigheid van de universiteiten in Nederland”, blz. 1

ling of daartoe dienstig is en mits zij zich daarbij houden aan de bij of krachtens de WHW vastgestelde voorschriften en aan de overigens voor ieder in Nederland geldende – geschreven of ongeschreven – rechtsregels.

[1-016] Ten aanzien van de zelfstandigheid van de instellingen voor hoger onderwijs kunnen, zoals ook in de memorie van toelichting op het ontwerp van de WWO 1986 is gezegd⁵⁸, twee aspecten worden onderscheiden: “de principiële vrijheid, die voor de beoefening van het wetenschappelijk onderwijs en onderzoek moet zijn gegarandeerd” en de “institutionele vrijheid”. Deze institutionele vrijheid is, aldus de memorie van toelichting, “een kenmerk van de wijze waarop de universiteit als institutie in het maatschappelijk verkeer en ten opzichte van de overheid kan functioneren”. Uit de memorie van toelichting blijkt dat het hierbij gaat om de zelfstandigheid van de instelling ter zake van beslissingen over taken en de daarvoor ter beschikking staande middelen, de inrichting van de organisatie en het personeelsbeleid en het beheer, dus vooral om de interne organisatie en de bedrijfsvoering. Deze institutionele zelfstandigheid is niet van principiële aard. Dat blijkt bijv. al uit het feit dat tot de inwerkingtreding van de WWO 1960 de rijksuniversiteiten onderdeel waren van de rijksoverheid en de Universiteit van Amsterdam als gemeentelijke universiteit onderdeel was van de gemeente Amsterdam. Pas bij de WWO 1960 verkregen de openbare universiteiten rechtspersoonlijkheid. Dit aspect van de zelfstandigheid van de (openbare) instellingen moet worden gezien in het licht van de doelmatigheid⁵⁹. De zelfstandigheid op het gebied van het onderwijs en onderzoek daarentegen is meer van principiële aard. Hierop kom ik terug in paragraaf 1.7.

WWO 1960

[1-017] Met het verlenen bij de WWO 1960 van rechtspersoonlijkheid aan de openbare universiteiten volgde de wetgever het desbetreffende voorstel van de Staatscommissie tot reorganisatie van het hoger onderwijs (de Staatscommissie Reinink). Dit voorstel berustte op de overwegingen:

“1^e. dat de belangen van onderwijs en wetenschapsbeoefening, althans op zekere hoogte, het beste door de universiteiten zelf kunnen worden behartigd, en dat in het algemeen voorkomen moet worden dat universitaire belangen te zeer in de sfeer van de staatsbemoeiing worden getrokken;

2^e. dat aanpassing aan de eisen welke gepaard gaan met de snelle groei van de wetenschap, gemakkelijker mogelijk zal zijn als de universiteit minder bekneld is in het keurslijf van de voor rijksinstellingen in het algemeen geldende bepalingen;

3^e. dat een hechtere universitaire gemeenschap zal worden bevorderd als elke universiteit ook in bestuurlijk opzicht een zekere eenheid vormt.”⁶⁰

⁵⁸ Kamerstukken II, 1980-1981, nr 3, blz. 8

⁵⁹ Zo ook de memorie van toelichting bij het ontwerp van WWO 1986 (Kamerstukken II, 1980-1981, 16 802, nr 3, blz. 8).

⁶⁰ Rapport van de Staatscommissie tot reorganisatie van het hoger onderwijs, blz. 46 e.v.

[1-018] In de memorie van toelichting op het ontwerp van de WWO 1960 werd in dit verband opgemerkt “dat een grotere zelfstandigheid van deze universiteiten op financieel gebied noodzakelijk is voor een gezonde ontwikkeling van hoger onderwijs en wetenschapsbeoefening (...). De vrijheid van de universiteit, als instituut, waar de wetenschap wordt beoefend en overgedragen, mag alleen daar en in die mate worden beperkt, waar en voor zover dat uit een oogpunt van algemeen belang noodzakelijk is”. In deze memorie wordt voorts opgemerkt dat “voor de universiteiten (geldt), dat alleen door een dynamische en flexibele beleidsvoering aan de eisen van de steeds sneller voortschrijdende ontwikkeling van de wetenschap kan worden voldaan. Het “keurslijf” van overheidsbepalingen ten aanzien van rijksdiensten belemmert een zodanige beleidsvoering in hoge mate. Bovendien geeft de huidige regeling, ondanks de strenge bepalingen welke thans voor de rijksinstellingen van hoger onderwijs gelden, geen waarborg voor een werkelijk efficiënt beheer. Voorts is de zelfstandigheid van de universiteit een algemeen aanvaarde eis van internationaal wetenschappelijk verkeer. De internationalisering van het Nederlandse hoger onderwijs (...) brengt mede, dat het ongewenst is, dat de instellingen van hoger onderwijs, wat de bestuursvorm betreft, geheel afwijken van wat in andere landen op dit gebied als normaal wordt beschouwd”⁶¹. De zelfstandigheid van de (openbare) universiteit werd dus vooral gezien in de zin van vermogensrechtelijke zelfstandigheid en zelfstandigheid op het gebied van het beheer.

[1-019] Overigens was deze zelfstandigheid van de universiteiten nog zeer beperkt. Zo werden de hoogleraren nog altijd benoemd door de Kroon (art. 65 WWO 1960), behoefde de benoeming van leden van het ondersteunend en beheerspersoneel boven salarisschaal 11 ministeriële goedkeuring⁶² en bleef de regeling van de beloning en overige rechtspositie van het personeel een aangelegenheid van de overheid (art. 64 WWO 1960). De besturen van de verenigingen en stichtingen waarvan de bijzondere universiteiten uitgingen, hadden meer vrijheid m.n. – ingevolge de Grondwet – ten aanzien van de benoeming van de hoogleraren en het overig personeel. Ook mochten zij zelf de rechtspositie van hun personeel regelen maar moesten zij de verschillende onderwerpen zoveel mogelijk regelen overeenkomstig de rijksregeling voor het personeel van de rijksuniversiteiten. Bovendien mochten de salarissen en andere op geld waardeerbare arbeidsvoorwaarden niet gunstiger zijn dan die welke golden voor het personeel van de rijksuniversiteiten (art. 94 WWO 1960). Bij de inwerkingtreding van de WWO 1960 werden de openbare universiteiten eigenaar van de door hen gebruikte gebouwen en terreinen (artt. XV en XVI WWO 1960) maar bleven zij – net als de bijzondere universiteiten – voor investeringen daarin nog met handen en voeten gebonden aan het Rijk (art. 101 WWO 1960). De begroting van openbare en bijzondere universiteiten was onderworpen aan de goedkeuring van de minister (art. 102 WWO 1960). Ook hun programmeervrijheid was beperkt. De studierichtingen die zij konden instellen waren de in (het bijzonder deel van) het Academisch Statuut benoemde studierichtingen alsmede experimentele en vrije studierichtingen. De instelling van in het statuut benoemde studierichtingen kon in verband met de gevolgen daarvan voor de bekostiging (ook voor het wetenschappelijk onderzoek te verrichten door de desbetreffende leden van de wetenschappelijke staf en voor huisvesting) niet zonder goedkeuring van de minister, hoewel dit niet in de wet was geformaliseerd⁶³. Openbare universiteiten konden zelfs geen aanvang

⁶¹ Kamerstukken II, 1951-1952, 2597, nr 3, blz. 23

⁶² Op grond van een dubieus beroep op het Coördinatiebesluit 1958.

⁶³ Bij de Wet twee-fasenstructuur w.o. (Stb. 1981, 137) is dit wel voor de bij die wet geïntroduceerde opleidingen van de tweede fase gebeurd. Voor deze opleidingen werd de rijksbijdrage slechts verleend als de minister een verklaring van bekostiging had afgegeven (art. 96ter WWO en de daarop gebaseerde amvb

maken met de werving van daarvoor benodigde hoogleraren als de minister zijn goedkeuring aan de instelling van de studierichting niet had gegeven. In geval van in het Academisch Statuut benoemde studierichtingen was de programmeervrijheid ook nog beperkt in deze zin dat de examens van deze studierichtingen de vakken moesten of slechts konden omvatten die in het statuut bij het desbetreffend examen waren aangegeven. Het statuut deed dit echter, zeker na de herziening daarvan in de jaren 1981 en 1982⁶⁴ naar aanleiding van de Wet twee-fasenstructuur w.o., in globale termen. Bovendien werd de inhoud van het statuut materieel door de desbetreffende faculteiten zelf bepaald. Voor het instellen van nieuwe, nog niet in het Academisch Statuut benoemde studierichtingen, de zgn. experimentele studierichtingen, was het vereiste van ministeriële goedkeuring uitdrukkelijk in de wet geregeld. De minister oordeelde in dat kader niet alleen over de bekostiging maar ook over de onderwijskundige kant van de studierichting. Daarvoor moest hij onder andere het advies van de Onderwijsraad inwinnen (art. 20 WWO 1960). Alleen waar het vrije studierichtingen⁶⁵ betrof waren de universiteiten in hoge mate vrij. Als propedeutisch examen van deze studierichting moest een propedeutisch examen van een in het statuut benoemde studierichting worden aangewezen. Het doctoraal examen van de vrije studierichting bestond uit examenonderdelen die betrekking moesten hebben op vakken die (toch al) door de universiteit werden verzorgd.

WUB 1970 en WWO 1986

[1-020] Na de totstandkoming van de WWO 1960 is de zelfstandigheid van de openbare en bijzondere universiteiten per saldo voortdurend vergroot. In de jaren zeventig van de vorige eeuw raakte de begroting van de universiteit het karakter kwijt van een vraagbegroting. Bovendien werd de rijksbijdrage als een lumpsum uitgekeerd. De WUB van 1970 vergrootte ook de zelfstandigheid van de universiteit in deze zin dat de leden van het belangrijkste universitaire bestuursorgaan, de universiteitsraad, door en uit de leden van de universitaire gemeenschap werden gekozen. In de WWO 1986 zijn tal van bevoegdheden van de Kroon en de minister overgeheveld naar de universiteit zelf. Het betrof hier beslissingen over de toelating van buitenlandse studenten, de benoeming van hoogleraren, de benoeming en regeling van de taak van de secretaris van de universiteit en van de universiteitsbibliothecaris, de regeling van interuniversitaire instituten, de goedkeuring van de vestiging van bijzondere leerstoelen en van het houden van wetenschappelijke voordrachten door derden. Voorts zijn in die wet verschillende bevoegdheden van de minister vervallen zoals de bevoegdheid tot het geven van richtlijnen inzake collegedcontrole en inzake bestuursvergoedingen alsmede de bevoegdheid overeenkomsten inzake onderwijs of onderzoek goed te keuren. Voorts werd de rechtsbescherming tegen beslissingen van de Kroon of de minister uitgebreid⁶⁶. Bij de Invoeringswet WWO werd – voordat de WWO 1986 in werking trad – de ministeriële goedkeuring van de begroting van de universiteit tot een marginale toetsing beperkt⁶⁷.

van 5 augustus 1982, Stb. 477). In de WWO 1986 werd de systematiek van de verklaring van bekostiging ook voor het instellen van studierichtingen geformaliseerd (artt. 179 e.v. WWO 1986).

⁶⁴ bij de Koninklijke besluiten van 26 oktober 1981, Stb. 653, en van 24 mei 1982, Stb. 318

⁶⁵ Vrije studierichtingen ook wel genoemd vrije studierichtingen van het standaardtype, moeten niet worden verward met het vrije programma, dat in het verleden minder juist ook werd aangeduid als vrije studierichting, zij het van het individuele type (vgl. nota van toelichting bij het Koninklijk besluit van 26 oktober 1981, Stb. 653, waarbij het Algemeen Deel van het Academisch Statuut is vastgesteld).

⁶⁶ Kamerstukken II, 1983-1984, 16802, nr. 13, blz. 9

⁶⁷ Zie paragraaf 4.7.

WHBO

[1-021] Bij de WHBO zijn de scholen voor hoger beroepsonderwijs uit de WVO gelicht en hebben zij wettelijke erkenning gevonden als instellingen voor hoger onderwijs. Tijdens de voorbereiding van deze wet heeft de minister de operatie Schaalvergroting, taakverdeling en concentratie in het hoger beroepsonderwijs (STC-operatie) in gang gezet. Hieraan lag de nota Schaalvergroting, taakverdeling en concentratie in het hoger beroepsonderwijs⁶⁸ ten grondslag. Daarin werd, met als uitgangspunt een vergrote onderwijskundige en beheersmatige vrijheid en eigen verantwoordelijkheid voor de instellingen voor hoger beroepsonderwijs, aangegeven dat schaalvergroting noodzakelijk was voor de versterking van het hoger beroepsonderwijs in de komende jaren⁶⁹. Het ging erom het hoger beroepsonderwijs te versterken en het tot een gelijkwaardige partner te maken van het wetenschappelijk onderwijs. Bij deze operatie zijn meer dan 340 scholen gefuseerd tot zo'n 50 hogescholen. De wettelijke regeling van de hogescholen in de WHBO, zoals deze na de wijziging bij de IWHBO in 1986 in werking is getreden, leek in hoge mate op de regeling van de universiteiten in de WWO 1986. Ook de hogescholen bezaten dus onder de WHBO een grote mate van zelfstandigheid. Zo werden zij (voortaan) bekostigd door middel van een rijksbijdrage die als lumpsum werd uitgekeerd. Het door de WHBO voorgeschreven Hbo-statuut is nooit tot stand gekomen, waardoor de hogescholen grote vrijheid behielden bij het programmeren van de opleidingen, een vrijheid die zij al hadden onder de WVO. Het instellen van opleidingen kon echter ook onder de WHBO niet zonder goedkeuring van de minister.

HOAK-nota

[1-022] Nog tijdens de parlementaire behandeling van de ontwerpen van de WWO 1986 en de WHBO, op 16 november 1985, bracht de minister de bovengenoemde nota "Hoger Onderwijs: Autonomie en Kwaliteit" (HOAK) uit. Die nota was voorafgegaan door een concept-nota die in maart 1985 was gepubliceerd. In de HOAK-nota werd tegenover de toentertijd bestaande sturingswijze een nieuwe gewenste toekomstige besturingswijze gesteld met als kernbegrippen afstandelijkheid en globaliteit van bestuur enerzijds en sterke nadruk op kwaliteit en kwaliteitscontrole anderzijds. De kritiek op de destijds bestaande besturingswijze concentreerde zich op (het bijzonder deel van) het Academisch Statuut en op het preventieve toezicht van de minister op het instellen van opleidingen. Het statuut zou verstarrend werken en innovatie in de weg staan omdat elke majeure wijziging van onderwijsinhoud of verandering in de onderlinge combineerbaarheid van programmaonderdelen, in principe in het bijzonder deel diende te worden geformaliseerd⁷⁰. Ook werden de regels van het statuut, niet meer als effectieve waarborgen van de kwaliteit van het onderwijs beschouwd⁷¹. De HOAK-nota beoogde de zelfstandigheid van de instellingen te vergroten door de volgende maatregelen⁷²:

- vergroting van de programmeervrijheid van de instellingen door afschaffing van (het bijzonder deel van) het Academisch Statuut en door het niet tot stand brengen van het Hbo-statuut alsmede door het verleggen van de overheidssturing naar een hoger aggregatieniveau dan de studierichting, namelijk de sector;

⁶⁸ Kamerstukken II, 1982-1983, 18 049, nr 2

⁶⁹ Kamerstukken II, 1982-1983, 18 049, nr 1

⁷⁰ HOAK-nota, blz. 14 en 15

⁷¹ HOAK-nota, blz. 16

⁷² HOAK-nota, blz. 17

- versterking van de kwaliteitszorg van het onderwijs door de introductie van visitatiecommissies, die zouden worden ingesteld door de inspectie voor het hoger onderwijs⁷³. Voorts werd in de HOAK-nota veel waarde gehecht aan de planning “Voor het complementair samenspel tussen overheid en instellingen is een adequate plancyclus essentieel, een plancyclus die voldoende ruimte geeft voor een afstemming vanuit de primair verantwoordelijke departementen met andere maatschappelijke instituties, waaronder begrepen de overige belanghebbende departementen. Bovendien moet er voldoende tijd zijn voor een goed gedocumenteerde dialoog tussen instellingen en overheid.”⁷⁴

WHW (ontwerp-Deetman)

[1-023] De voornemens vervat in de HOAK-nota, werden vervolgens geconcretiseerd in het op 17 maart 1989 bij de Tweede Kamer ingediende ontwerp van de WHW⁷⁵. Dit ontwerp strekte tot vervanging van de WWO 1986, de WHBO en de WOU alsmede van de Machtigingswet inschrijving studenten en de Machtigingswet beperking inschrijving h.b.o. met inbegrip van de verschillende regelingen ter uitvoering van die wetten. Het harmoniseerde in vergaande mate de voor universiteiten, hogescholen en de Open Universiteit geldende regelingen met betrekking tot de planning en bekostiging, het personeel en het onderwijs. De regels betreffende het bestuur en de inrichting van de universiteiten, hogescholen en Open Universiteit en die betreffende de medezeggenschap van personeel en studenten werden daarentegen voorshands niet gewijzigd. Conform de HOAK-nota werd in de opzet van het wetsontwerp de programmeervrijheid van de instellingen vergroot door afschaffing van (het bijzonder deel van) het Academisch Statuut, door het niet tot stand brengen van het Hbo-statuut en door het verleggen van de overheidssturing naar een hoger aggregatieniveau dan de studierichting nl. de sector en werd de kwaliteitszorg van het onderwijs versterkt door de introductie van visitatiecommissies die moesten worden ingesteld door de inspectie voor het hoger onderwijs. Tal van bepalingen van het algemeen deel van het Academisch Statuut werden opgenomen in het hoofdstuk inzake het onderwijs van de WHW. Het hart van het ontwerp van de WHW werd gevormd door de regeling van de sector. De sector zou het aangrijpingspunt worden voor overheidssturing. Een bekostigde instelling kon, aldus het wetsontwerp, een of meer van de volgende sectoren omvatten: onderwijs, landbouw en natuurlijke omgeving, natuur, techniek, gezondheidszorg, economie, recht, gedrag en maatschappij, en taal en cultuur. De minister bepaalde welke sector of sectoren een instelling omvatte. Hij zou sectoren kunnen toewijzen of op bepaalde limitatief in de wet omschreven gronden kunnen ontnemen. Bij uitzondering kon hij onder het sectorniveau ingrijpen en aan een instelling voor een onderdeel van een sector een “negatieve verklaring van bekostiging” afgeven, nl. uitsluitend als:

- de kwaliteit van het onderwijs of het onderzoek dan wel van beide in dat onderdeel duurzaam onvoldoende moest worden geacht,
- dat onderdeel in redelijkheid moest worden geacht niet te behoren tot de toegewezen sector, dan wel
- de verzorging van dat onderdeel, gelet op het geheel van de voorzieningen op het gebied van hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek, ondoelmatig was.

Voor de niet-bekostigde instellingen bevatte het wetsontwerp een analoge regeling van de aanwijzing van sectoren en van de intrekking van sectoren of onderdelen daarvan.

⁷³ HOAK-nota, blz.37

⁷⁴ HOAK-nota, blz. 17

⁷⁵ Kamerstukken II, 1988-1989, 21 073, nr 2

WHW (ontwerp-Ritzen)

[1-024] Door de val van het tweede kabinet-Lubbers in mei 1989 kon de Tweede Kamer niet beginnen met de behandeling van het wetsvoorstel. De nieuwe minister van OCW nam het ontwerp van de WHW over zij het met – voor zover in deze relevant – een aanzienlijke wijziging: de sector als aangrijpingspunt van overheidssturing werd verlaten en er werd weer teruggekeerd naar de opleiding als aangrijpingspunt voor overheidssturing⁷⁶. Bij de (eerste) nota van wijziging werd een Centraal register van opleidingen hoger onderwijs (CROHO) geïntroduceerd, dat de overheid inzicht zou geven in de ontwikkeling van de kwaliteit. De instellingen moesten hun opleidingen in dit register laten registreren. Het instellen van opleidingen behoeft ook in het herziene wetsontwerp niet de voorafgaande goedkeuring van de minister. Alleen achteraf kon worden ingegrepen, zij het uitsluitend bij onvoldoende kwaliteit: “Bij herhaald gebleken gebrek aan kwaliteit kan” aldus de toelichting bij de nota van wijziging “door de minister de bekostiging van een opleiding worden beëindigd. De instelling verliest daarmee voor wat betreft die opleiding het recht op registratie en op het afgeven van getuigschriften met een in de wet geregeld civiel effect. De instelling kan ervoor kiezen de desbetreffende opleiding toch te blijven verzorgen, maar er is geen recht op overheidsbekostiging en de instelling mag geen getuigschriften met bijbehorende titulatuur afgeven. Bovendien ontvangen studenten aan deze opleidingen geen studiefinanciering. De consequenties van sancties bij een herhaald gebleken gebrek aan kwaliteit zijn daarmee ingrijpend geworden”⁷⁷. Bij de behandeling van het herziene wetsontwerp drong de Tweede Kamer er in meerderheid op aan om naast de toetsing op kwaliteit ook te toetsen op macrodoelmatigheid van het opleidingsaanbod. Door de meeste fracties werd erop gewezen, aldus de memorie van antwoord: “dat de vergrote zelfsturing niet uitsluit dat individuele instellingen kunnen komen tot beslissingen die op instellingsniveau best doelmatig kunnen zijn, maar gezien naar het geheel van voorzieningen ondoelmatige consequenties kunnen hebben. In dat geval zou een ingrijpen van de kant van de overheid mogelijk moeten zijn, niet om redenen van het ontbreken van kwaliteit, maar omdat de macrodoelmatigheid niet wordt bevorderd door het handelen van een individuele instelling, waarbij de eisen van een redelijke taakverdeling niet in acht zijn genomen”⁷⁸. Naar aanleiding hiervan werd bij de derde nota van wijziging⁷⁹ in het ontwerp aan het bestuur van een bekostigde universiteit of hogeschool de verplichting opgelegd bij het instellen van nieuwe opleidingen en het beëindigen van bestaande opleidingen een doelmatige taakverdeling tussen de instellingen, gelet op het geheel van de voorzieningen op het gebied van het hoger onderwijs, in acht te nemen. Voorts werd bij die nota van wijziging in het ontwerp de bevoegdheid van de minister neergelegd te besluiten:

- dat een nieuwe opleiding niet wordt ingesteld indien de verzorging van die opleiding, gelet op het geheel van de voorzieningen op het gebied van het hoger onderwijs, in redelijkheid niet doelmatig kan worden geacht,

- dat een bestaande opleiding wordt beëindigd indien de verzorging van de opleiding, gelet op het geheel van de voorzieningen op het gebied van hoger onderwijs, in redelijkheid niet of niet meer doelmatig kan worden geacht.

Bij amendement van de leden van de Tweede Kamer Netelenbos (PvdA) en Lansink (CDA)⁸⁰ werd in de WHW voorzien in een door de minister in te stellen Adviescommissie onderwijs-

⁷⁶ Kamerstukken II, 1989-1990, 21 073, nrs. 5 en 6

⁷⁷ Kamerstukken II, 1989-1990, 21 073, nrs. 5, blz. 26

⁷⁸ Kamerstukken II, 1990-1991, 21 073, nr. 11, blz. 17

⁷⁹ Kamerstukken II, 1990-1991, 21 073, nr. 12

⁸⁰ Kamerstukken II, 1991-1992, 21 073, nr. 101

aanbod (ACO), belast met de beoordeling van de doelmatigheid van de opleidingen die de instellingen voornemens waren te verzorgen. “De procedure is” aldus de toelichting op het amendement “zo ingericht dat de instellingen gehouden zijn om bij elke aanmelding van een nieuwe opleiding het oordeel van de adviescommissie bij te voegen. Aan de hand van de registratiegegevens en het oordeel van de commissie kan de minister vervolgens besluiten of er aanleiding bestaat om in te grijpen.”⁸¹ Met deze wijzigingen van het herziene wetsontwerp werd het hart uit de WHW gesneden: het instellen van nieuwe opleidingen bleef, net als onder de WWO 1960, WWO 1986 en de WHBO, onderworpen aan goedkeuring van de minister. Op de ministeriële macrodoelmatigheidstoets op nieuwe opleidingen wordt in paragraaf 5.3.5 nader ingegaan. Bij de wijziging van de WHW in verband met de invoering van de accreditatie in het hoger onderwijs⁸² is bovendien accreditatie op het niveau van individuele opleidingen ingevoerd, waardoor van de essentie van de HOAK-nota en de WHW thans nog maar weinig is overgebleven.

[1-025] Terwijl de zelfstandigheid van de instellingen voor hoger onderwijs op het gebied van het onderwijs beperkt is gebleven door de toets op macrodoelmatigheid en door de accreditatie van opleidingen en bovendien nog door de regeling van de vestigingsplaats van opleidingen⁸³, is zij op het gebied van de interne organisatie en de bedrijfsvoering verder vergroot. In 1993 en 1994 zijn de beslissingsbevoegdheden van de minister ten aanzien van de huisvesting van hogescholen, resp. universiteiten gedecentraliseerd en overgedragen aan de besturen van die instellingen⁸⁴, waardoor zij zelfstandig – zonder ministeriële goedkeuring van plannen en begrotingen – kunnen beslissen over investeringen in gebouwen en terreinen. In 1994 is voorts de arbeidsvoorwaardenvorming gedecentraliseerd. Op dit laatste wordt in hoofdstuk 7 nader ingegaan. In 1997 is in het kader van de MUB de regeling van de inrichting van het zgn. basisniveau (vakgroepen en werkgroepen) binnen de faculteit uit de wet geschrapt en is zij een zaak geworden van de universiteiten zelf.

[1-026] De vergroting van de zelfstandigheid van de instellingen voor hoger onderwijs heeft vooral plaats gevonden op het gebied van de interne organisatie en de bedrijfsvoering. De openbare universiteiten en de Open Universiteit zijn rechtspersonen. De rijksbijdrage en collegegelden alsmede middelen die zij uit de tweede en derde geldstroom dan wel erfstellingen, legaten en schenkingen verkrijgen, zijn hun eigen inkomsten. Zij moeten deze uiteraard doelmatig beheren maar kunnen daarover vrij beschikken. De begroting is niet onderworpen aan goedkeuring of instemming van de minister. De rijksbijdrage en subsidies van overheden, NWO of de EU moeten vanzelfsprekend rechtmatig en doelmatig worden besteed en van deze besteding moet verantwoording worden afgelegd. De openbare universiteiten en de Open Universiteit zijn voorts eigenaar van hun gebouwen en terreinen. Zij kunnen deze vervreemden of verhuren, verhypothekeren, afbreken, renoveren, enz. Zij kunnen geld lenen op de geld- en kapitaalmarkt. Zij zijn ook volledig werkgever van hun personeel. Al het personeel wordt door hen zelf benoemd. Ook regelen zij zelf – d.w.z. zonder overheidsbemoeienis – de arbeidsvoorwaarden van hun personeel. De interne organisatie wordt weliswaar nog

⁸¹ Kamerstukken II, 1991-1992, 21 073, nr. 101, blz. 2

⁸² Wet van 6 juni 2002, Stb. 302

⁸³ Zie paragraaf 5.3.9.

⁸⁴ Wetten van 11 november 1993, Stb. 628, en 15 december 1994, Stb. 880

geregeld in de wet maar behoeft nadere regeling in het bestuurs- en beheersreglement dat echter niet is onderworpen aan preventief of repressief toezicht van de overheid. De interne inrichting van het universitaire basisniveau wordt in het geheel niet meer in de wet geregeld. De bekostigde bijzondere universiteiten en hogescholen zijn zelf geen rechtspersoon. Zij worden door verenigingen of stichtingen in stand gehouden. Hetgeen hiervoor in deze alinea is opgemerkt over de openbare universiteiten en de Open Universiteit, geldt mutatis mutandis voor deze verenigingen en stichtingen wat betreft de universiteit of hogeschool die zij in stand houden. De zelfstandigheid van de instellingen is niet absoluut. Zij wordt beperkt zowel door het feit dat de overheid zich bevoegdheden heeft voorbehouden als door het feit dat de overheid bij of krachtens de wet bekostigingsvoorwaarden heeft vastgesteld. Daarop wordt hierna ingegaan.

1.4.2. De bevoegdheden van de overheid in de vigerende WHW

[1-027] Hierna volgt een overzicht van de bevoegdheden van de overheid, i.c. minister, Kroon en NVAO⁸⁵ die zij ingevolge de WHW ten aanzien van de in die wet bedoelde instellingen c.q. rechtspersonen hebben. Het gaat hierbij om bevoegdheden van de overheid om handelingen te verrichten waaraan rechtsgevolgen zijn verbonden. Bevoegdheden die bestaan in het voeren van overleg (artt. 31 en 3.2), het ontvangen van een verslag dan wel in technische handelingen zoals de aanleg, het beheer en de bekendmaking van het Centraal register opleidingen hoger onderwijs (CROHO) (art. 6.13), waarin elke instelling haar geaccrediteerde opleidingen moet laten registreren, en van het Centraal register inschrijving studenten hoger onderwijs (CRIHO) (art. 7.52), de uitvoering van de gewogen loting (artt. 7.57a e.v.) en het bekendmaken van de vastgestelde rijksbijdrage (art. 2.7), zijn hierin niet opgenomen. Ook wordt hier niet ingegaan op de bevoegdheden van de minister in het kader van de subsidiëring van de academische ziekenhuizen ten behoeve van de educatieve voorziening voor in het ziekenhuis opgenomen leerlingen (de vroegere “ziekenhuisschool”) (artt. 2.18 t/m 2.20). De desbetreffende regeling is een vreemd element in de WHW en hoort niet in een wet op het hoger onderwijs thuis.

[1-028] Wel moet hier worden genoemd het hoger onderwijs- en onderzoekplan (HOOP) (art. 2.3), hoewel er geen rechtsgevolgen aan zijn verbonden. De wet schrijft voor dat de minister dit plan vaststelt uiterlijk vier jaar na het tijdstip van vaststelling van het vorige HOOP (art. 2.4, eerste lid). Het HOOP komt voort uit het gedachtegoed van de HOAK-nota, waarin veel waarde werd gehecht aan een adequate plancyclus ten behoeve van een complementair samenspel tussen overheid en instellingen. Het HOOP bevat de voornemens ten aanzien van het door de minister te voeren beleid met betrekking tot het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (art. 2.3, tweede lid). Het moet voorts bevatten een overzicht van omstandigheden en gegevens die voor dat beleid van belang zijn, en van de gewenste ontwikkelingen, daaronder mede begrepen

⁸⁵ De NVAO is een zelfstandig bestuursorgaan (zbo), waarop de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen van toepassing is (Stb. 2006, 587). Een zbo is ingevolge die wet een bestuursorgaan van de centrale overheid.

wijzigingen ten aanzien van de maatschappelijke behoeften aan hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek, algemene voornemens die in de beleidsregels voor de beoordeling van de macrodoelmatigheid van nieuwe opleidingen worden opgenomen⁸⁶, en een financiële raming in verband met de bekostiging van de daarvoor in aanmerking komende werkzaamheden van de instellingen (art. 2.3, derde lid). De minister moet het HOOP vaststellen mede op grondslag van de gegevens vermeld in de jaarverslagen omtrent het voorgenomen beleid ten aanzien van de werkzaamheden van de instellingen (art. 2.3, eerste lid). De instellingen op hun beurt behoeven bij de vaststelling van hun plannen met het HOOP geen rekening houden (art. 2.2). Zij moeten wel in zekere mate rekening houden met een ander door de minister periodiek vast te stellen document: het wetenschapsbudget⁸⁷. Indien een universiteit naar het oordeel van de minister onvoldoende rekening houdt met de prioriteit- en posterioriteitstelling van de wetenschapsgebieden die zijn aangeduid in het wetenschapsbudget, kan dat gevolgen hebben voor de bekostiging van de desbetreffende universiteit (art. 4.23, derde lid, Uitvoeringsbesluit WHW 2008)⁸⁸. Ook de KNAW en de KB moeten rekening houden met het wetenschapsbudget, en wel bij de vaststelling van hun plannen (art. 2.2a, tweede lid)⁸⁹. Voordat de minister het HOOP vaststelt, pleegt hij over een ontwerp daarvan met de instellingen overleg te plegen. Het ontwerp moet hij uiterlijk zes maanden voorafgaand aan het moment waarop het HOOP uiterlijk moet zijn vastgesteld, aan de beide Kamers der Staten-Generaal aanbieden (art 2.4, tweede lid).

[1-029] Enkele voor de bekostigde instellingen voor hoger onderwijs essentiële bevoegdheden van de overheid, zijn niet neergelegd in de WHW. Het betreft de bevoegdheid van de begrotingswetgever het macrobudget vast te stellen aan de hand waarvan de rijksbijdragen voor de onderscheiden instellingen worden berekend en de bevoegdheid van de minister dit macrobudget daartoe in een aantal zgn. landelijke delen te compartimenteren⁹⁰.

[1-030] In het onderstaande overzicht zijn de bevoegdheden van de overheid vermeld per categorie instellingen: (bekostigde) universiteiten, hogescholen en Open Universiteit, rechtspersonen voor hoger onderwijs, academische ziekenhuizen en ten slotte de KNAW en KB. Binnen elke categorie zijn de bevoegdheden vermeld per onderwerp, voor zover voor die categorie relevant: planning, bekostiging, onderwijs en studenten, personeel bestuur en kwaliteitszorg.

⁸⁶ Zie paragraaf 5.3.5.

⁸⁷ Zie paragraaf 6.7.

⁸⁸ Zie paragraaf 4.5.3.

⁸⁹ Zie de paragraaf 6.5.4.

⁹⁰ Zie paragraaf 4.5.2.

Eerste categorie: (bekostigde) universiteiten, hogescholen en Open Universiteit

Bekostiging

- bij of krachtens algemene maatregel van bestuur (amvb) worden de algemene en bijzondere berekeningswijzen op de grondslag waarvan de rijksbijdrage wordt berekend, vastgesteld (art. 2.6, eerste en tweede lid);
- de minister stelt de rijksbijdrage vast of nader vast (art. 2.5, derde en vierde lid);
- de minister verstrekt een voorschot zolang de rijksbijdrage niet is vastgesteld (art. 2.5, zesde lid);
- de minister stelt het kasritme vast volgens welk de rijksbijdrage of het voorschot wordt uitbetaald (art. 2.5, vijfde en zesde lid);
- bij of krachtens amvb kunnen in ieder geval regels worden gesteld met betrekking tot de aanwending van de rijksbijdrage in verband met het verzorgen van (geaccrediteerde) opleidingen in het buitenland (art. 1.19);
- de minister kan aan de bekostiging van onderzoek aan universiteiten voorwaarden verbinden, verband houdend met de kwaliteitszorg (art. 2.5, tweede lid);
- bij ministeriële regeling kunnen voorschriften worden vastgesteld voor de inrichting van het verslag (art. 2.14);
- de minister kan, indien blijkt het verslag en de jaarrekening uitgaven zijn geschied in strijd met het bepaalde bij of krachtens de wet, dan wel werkzaamheden ten behoeve waarvan de rijksbijdrage is verleend, niet behoorlijk zijn uitgevoerd of de rijksbijdrage ondoelmatig is aangewend, bepalen dat de daarmee gemoeide bedragen in mindering worden gebracht op de rijksbijdrage (art. 2.9, derde lid);
- de minister kan, ingeval een of meer leden van het college van bestuur van een openbare universiteit of van de Open Universiteit voor onrechtmatige uitgaven persoonlijk aansprakelijk zijn, indien binnen een door hem te stellen termijn geen rechtsvordering van de zijde van de instelling is ingesteld, daartoe namens en ten behoeve van die instelling overgaan (art. 2.9, vijfde lid);
- de minister kan de accountant die door hem is belast met het onderzoek van de ministeriële jaarrekening, tevens belasten met een onderzoek naar de doelmatigheid van het beheer van de instelling. Aan deze accountant moeten alle inlichtingen worden verstrekt die hij voor de uitvoering van zijn taak nodig oordeelt (art. 2.10);
- de minister is bevoegd tot verrekening van vorderingen krachtens de WHW van of op een instelling met vorderingen van of op de minister krachtens een andere wet (art.2.9a);
- de minister stelt het bedrag vast dat bij de opheffing van een openbare instelling of bij beëindiging van de bekostiging van een bijzondere instelling aan het Rijk verschuldigd is (art. 2.16, tweede lid).

Onderwijs en studenten

- de minister beoordeelt de instelling van nieuwe opleidingen met het oog op de macrodoelmatigheid (art. 6.2);
- de NVAO is belast met activiteiten in het kader van het verlenen van accreditatie, de toets nieuwe opleiding en de instellingstoets kwaliteitszorg (art. 5a.2);

- de minister kan aan een instelling de wettelijke rechten (verlening wettelijke graden en de daaraan verbonden titulatuur, bekostiging) ontnemen (artt. 6.5 en 6.6);
- de minister kan de registratie van een opleiding in het CROHO weigeren, de gegevens en de indeling van een opleiding in het CROHO aanpassen en de registratie beëindigen (art. 6.14, vierde en vijfde lid, resp. art. 6.15);
- de minister kan (initiële) masteropleidingen in het hoger onderwijs (ten behoeve van de bekostiging van de hogeschool voor die opleidingen) als zodanig aanmerken (art. 7.3a, tweede lid onder b);
- de minister kan bepalen dat bepaalde bacheloropleidingen in het wetenschappelijk onderwijs een hogere studielast dan 180 studiepunten hebben (art. 7.4a, eerste lid);
- de minister kan (initiële) masteropleidingen in het wetenschappelijk onderwijs aanwijzen die een hogere studielast dan 60, resp. 120 studiepunten (kunnen) hebben (art. 7.4a, vijfde lid, resp. derde lid);
- bij amvb wordt bepaald welke persoonlijke omstandigheden het instellingsbestuur moet betrekken bij het oordeel of een bindend studieadvies moet worden gegeven, resp. een verwijzing in de postpropedeutische fase moet plaatsvinden (art. 7.8b, zevende lid, resp. art. 7.9, derde lid);
- bij ministeriële regeling kunnen nadere specificaties worden gegeven van inhoud en vorm van de informatie die nodig is voor het vergelijken van opleidingen (art. 7.15);
- de minister oordeelt (ten behoeve van de bekostiging van de instelling voor de desbetreffende opleiding) over de wijziging van de vestigingsplaats van een opleiding of een gedeelte daarvan en kan een gegeven instemming intrekken (artt. 7.17 en 7.17a);
- bij ministeriële regeling kunnen voorschriften worden gegeven over nadere vooropleidingseisen en aanvullende eisen (artt. 7.25, eerste, tweede en derde lid, en 7.26a, eerste lid);
- bij amvb kunnen opleidingen worden aangewezen waarvoor bij ministeriële regeling eisen kunnen worden vastgesteld in aanvulling op de wettelijke vooropleidingseisen (art. 7.26, tweede, resp. derde lid);
- bij ministeriële regeling worden regels vastgesteld van procedurele aard voor de aanmelding bij de minister van aanstaande eerstejaarsstudenten (art. 7.37, vierde lid);
- bij amvb kan de categorie studenten die het wettelijk collegegeld verschuldigd zijn, worden uitgebreid (art. 7.45, tweede lid);
- bij amvb wordt het wettelijk collegegeld vastgesteld en jaarlijks geïndexeerd (art. 7.45, zevende lid);
- bij amvb wordt het bedrag vastgesteld dat minimaal van een student die het wettelijk collegegeld verschuldigd is, voor een deeltijdse of duale opleiding moet worden gevraagd (art. 7.45, vierde lid);
- bij amvb wordt het maximum bedrag vastgesteld dat als administratiekosten mag worden gevraagd van een student die voor de betaling van het collegegeld een regeling heeft getroffen (art. 7.47, onder b);
- bij ministeriële regeling kan een numerus fixus op grond van arbeidsmarktoverwegingen worden vastgesteld (art. 7.56, eerste lid).

Personeel

- bij of krachtens amvb kunnen voorschriften worden vastgesteld betreffende salarisschalen, uitgangspunten van een functiewaarderingssysteem en de bovenwettelijke sociale zekerheid alsmede met betrekking tot de algemene arbeidsduur (art. 4.5, tweede en derde lid).

Bestuur

- de minister benoemt en ontslaat de leden van de raad van toezicht van een openbare universiteit en de Open Universiteit (artt. 9.7, tweede lid, en 11.5, tweede lid);
- bij amvb worden regels vastgesteld omtrent tegemoetkomingen aan leden van de raad van toezicht van een openbare universiteit en de Open Universiteit (artt. 9.7, achtste lid, en 11.5, achtste lid);
- de minister kan van de raad van toezicht van een openbare universiteit of de Open Universiteit inlichtingen verlangen betreffende het handelen van de raad van toezicht (artt. 9.9, tweede lid, en 11.7, tweede lid);
- bij of krachtens amvb worden nadere regels vastgesteld omtrent de rechtspositie van de leden van het college van bestuur van een openbare universiteit of de Open Universiteit (artt. 9.3, zevende lid, en 11.2, zesde lid);
- de minister kan van het college van bestuur van een universiteit, hogeschool of Open Universiteit inlichtingen verlangen betreffende de universiteit resp. de Open Universiteit (artt. 9.6, 9.51, vijfde lid, 10.8, derde lid, en 11.4, derde lid);
- bij amvb kunnen een of meer branchecodes voor goed bestuur worden aangewezen (art. 2.14);
- de minister kan bezwaar maken tegen de zgn. structuurregeling van een bijzondere universiteit (art. 9.51).

Tweede categorie: rechtspersonen voor hoger onderwijs**Onderwijs en studenten**

- de minister beoordeelt of een rechtspersoon voor hoger onderwijs wettelijke graden en de daaraan verbonden titulatuur mag verlenen (art. 6.9);
- de NVAO is belast met activiteiten in het kader het verlenen van accreditatie, de toets nieuwe opleiding en de instellingstoets kwaliteitszorg (art. 5a.2);
- de minister kan aan een rechtspersoon voor hoger onderwijs de wettelijke rechten (verlening wettelijke graden en de daaraan verbonden titulatuur) ontnemen (art. 6.19);
- de minister kan de registratie van een opleiding in het CROHO weigeren, de gegevens en de indeling van een opleiding in het CROHO aanpassen en de registratie beëindigen (art. 6.14, vierde en vijfde lid, resp. art. 6.15);
- de minister kan bepalen dat bepaalde bacheloropleidingen in het wetenschappelijk onderwijs een hogere studielast dan 180 studiepunten hebben (art. 7.4a, eerste lid);
- de minister kan (initiële) masteropleidingen in het wetenschappelijk onderwijs aanwijzen die een hogere studielast dan 60, resp. 120 studiepunten (kunnen) hebben (art. 7.4a, vijfde lid, resp. derde lid);

- bij ministeriële regeling kunnen voorschriften worden gegeven over nadere vooropleidingseisen en aanvullende eisen (artt. 7.25, eerste, tweede en derde lid, en 7.26a, eerste lid);
- bij amvb kunnen opleidingen worden aangewezen waarvoor bij ministeriële regeling eisen kunnen worden vastgesteld in aanvulling op de wettelijke vooropleidingseisen (art. 7.26, tweede, resp. derde lid).

Bestuur

- de minister kan inlichtingen verlangen van het bestuur van een rechtspersoon voor hoger onderwijs over die rechtspersoon (art1. 1.12, derde lid, en 1.12a).

Derde categorie: academische ziekenhuizen**Bekostiging**

- de minister stelt het deel van de rijksbijdrage aan een universiteit vast waarop het aan die universiteit verbonden academisch ziekenhuis recht heeft (art. 1.14, eerste lid);
- de minister kan de accountant die door hem is belast met het onderzoek van de ministeriële jaarrekening, tevens belasten met een onderzoek naar de doelmatigheid van het beheer van de instelling. Aan deze accountant moeten alle inlichtingen worden verstrekt die hij voor de uitvoering van zijn taak nodig oordeelt (art. 2.10);
- de minister heeft een economisch claimrecht ten aanzien van gebouwen en terreinen ten behoeve waarvan de rijksbijdrage is verleend indien de raad van bestuur van het ziekenhuis voornemens is deze blijvend niet meer voor het ziekenhuis te gebruiken (art. 2.13).

Personeel

- bij of krachtens amvb kunnen voorschriften worden vastgesteld betreffende salarisschalen, uitgangspunten van een functiewaarderingssysteem en de bovenwettelijke sociale zekerheid alsmede met betrekking tot de algemene arbeidsduur (art. 4.5, tweede en derde lid).

Bestuur

- de minister benoemt en ontslaat de leden van de raad van toezicht van een openbaar academisch ziekenhuis (art. 12.10, tweede lid);
- bij amvb worden regels vastgesteld omtrent tegemoetkomingen aan leden van de raad van toezicht van een openbaar academisch ziekenhuis (art. 12.10, vierde lid);
- de minister kan van de raad van toezicht van een openbaar academisch ziekenhuis inlichtingen verlangen betreffende het handelen van de raad van toezicht (art. 12.13);
- bij of krachtens amvb worden nadere regels vastgesteld omtrent de rechtspositie van de leden van de raad van bestuur van een openbaar academisch ziekenhuis (art. 12.5);
- de minister kan bezwaar maken tegen de zgn. structuurregeling van een bijzonder academisch ziekenhuis (art. 12.18, tweede lid);
- de minister kan aan het bestuur van de rechtspersoon waarvan een bijzonder academisch ziekenhuis uitgaat, inlichtingen vragen (art. 12.18, derde lid).

Vierde categorie: KNAW en KB

Planning

- de minister stelt het wetenschapsbudget vast, waarmee in het instellingsplan rekening moet worden gehouden (art. 2.2a, tweede lid).

Bekostiging

- de begrotingswetgever stelt de rijksbijdrage vast of nader vast (art. 2.6a, tweede lid);
- de minister betaalt de rijksbijdrage in zodanige termijnen en tot zodanige bedragen als voor het doen van de betalingen door de instelling nodig is (art. 2.6a, derde lid);
- de minister betaalt, zolang de rijksbijdrage niet is vastgesteld of nader vastgesteld, daarop een voorschot overeenkomstig door hem te stellen regels (art. 2.6a, vierde lid);
- bij ministeriële regeling kunnen voorschriften worden vastgesteld voor de inrichting van het verslag (art. 2.14);
- de minister kan, indien blijktens het verslag en de jaarrekening uitgaven zijn geschied in strijd met het bepaalde bij of krachtens de wet, dan wel werkzaamheden ten behoeve waarvan de rijksbijdrage is verleend, niet behoorlijk zijn uitgevoerd of de rijksbijdrage ondoelmatig is aangewend, bepalen dat de daarmee gemoeide bedragen in mindering worden gebracht op de rijksbijdrage (art. 2.9, derde lid);
- de minister kan, ingeval een of meer leden van het algemeen bestuur voor onrechtmatige uitgaven persoonlijk aansprakelijk zijn, indien binnen een door hem te stellen termijn geen rechtsvordering van de zijde van de instelling is ingesteld, daartoe overgaan namens en ten behoeve van die instelling (art. 2.9, vijfde lid);
- de minister stelt regels met betrekking tot de bestemming van saldi die voortvloeien uit de rijksbijdrage en uit inkomsten die samenhangen met voorzieningen waarvoor de Rijksbijdrage is verleend (art. 2.6a, zesde lid);
- de minister kan de accountant die door hem is belast met het onderzoek van de ministeriële jaarrekening, tevens belasten met een onderzoek naar de doelmatigheid van het beheer van de instelling. Aan deze accountant moeten alle inlichtingen worden verstrekt die hij voor de uitvoering van zijn taak nodig oordeelt (art. 2.10);
- de minister is bevoegd tot verrekening van vorderingen krachtens de WHW van of op een instelling met vorderingen van of op de minister krachtens een andere wet (art. 2.9a);
- de minister stelt het bedrag vast dat aan het Rijk verschuldigd is bij de opheffing van de instelling (art. 2.16, tweede lid).

Personeel

- bij of krachtens amvb kunnen voorschriften worden vastgesteld betreffende salarisschalen, uitgangspunten van een functiewaarderingssysteem en de bovenwettelijke sociale zekerheid alsmede met betrekking tot de algemene arbeidsduur (art. 4.5, tweede en derde lid).

Kwaliteitszorg

- de minister kan onderzoek laten verrichten naar de kwaliteit van de werkzaamheden van de KNAW en de KB (art. 1.18, tweede lid).

Bestuur

- de minister benoemt en ontslaat de leden van het algemeen bestuur van de KB (art. 13.3, derde en vierde lid);
- de minister kan aan een of meer leden van het algemeen bestuur van de KNAW en de KB een bezoldiging of toelage toekennen (artt. 13.1, vijfde lid, en 13.3, vijfde lid);
- bij of krachtens amvb worden regels vastgesteld omtrent de rechtspositie van de leden van het algemeen bestuur van de KNAW en de KB aan wie een bezoldiging is toegekend (artt. 13.1, vijfde lid, en 13.3, vijfde lid);
- de minister kan van het algemeen bestuur van de KB en de KNAW inlichtingen verlangen betreffende het handelen van het algemeen bestuur (artt. 13.1, vierde lid, en 13.4);
- bij amvb kunnen een of meer branchecodes voor goed bestuur worden aangewezen (art. 2.14);
- de minister kan bij verwaarlozing van het bestuur van de KB voorzieningen treffen (art. 13.10).

[1-031] De hiervoor vermelde bevoegdheden komen in de volgende hoofdstukken van dit boek aan de orde. In hoofdstuk 3 wordt het onderwerp “Accreditatie” behandeld en komen de bevoegdheden van de minister en de NVAO aan de orde. In hoofdstuk 4 worden de bekostiging door het Rijk en de bevoegdheden die de Kroon en de minister in dit kader hebben, besproken. Hoofdstuk 5 gaat over het onderwijs, de examens en graadverlening, waarbij onder andere de bevoegdheden van de minister met betrekking tot het instellen van nieuwe opleidingen en de vestigingsplaats van opleidingen aandacht krijgen. Hoofdstuk 6 handelt over het onderzoek. Hierbij komen ook NWO de KNAW en de KB aan de orde. De hoofdstukken 7 en 8 behandelen het personeel en de studenten. De bestuursorganisatie van de universiteiten, hogescholen en Open Universiteit wordt besproken in hoofdstuk 9. De medezeggenschap en de rechtsbescherming van het personeel en de studenten van deze instellingen komen aan de orde in resp. de hoofdstukken 10 en 11. Hoofdstuk 12 bespreekt de academische ziekenhuizen en hun bijzondere relatie met de universiteiten. Het zijn echter niet alleen de bevoegdheden van Kroon, minister en NVAO, die de zelfstandigheid van de instellingen ten aanzien van deze onderwerpen beperken. Die zelfstandigheid wordt ook beperkt door de vele voorschriften die bij of krachtens de wet voor de instellingen zijn vastgesteld. In de loop der jaren is – zoals in paragraaf 1.4.1 is beschreven – de zelfstandigheid van de instellingen voor hoger onderwijs voortdurend vergroot, zij het dat op bepaalde gebieden die zelfstandigheid weer is ingeperkt. Het proces van verminderen van overheidsregels en overheidsbemoeiing staat sedert de jaren tachtig van de vorige eeuw bekend als deregulering. Hierop wordt in de volgende paragraaf ingegaan.

1.5. Deregulering

[1-032] Begin jaren tachtig van de vorige eeuw ontstond in de politiek de overtuiging dat de rol van de overheid in het maatschappelijk leven moest worden teruggebracht. In 1982 heeft het kabinet-Lubbers I zes grote operaties geïnitieerd: reorganisatie van de rijksdienst, decentralisatie, heroverweging collectieve uitgaven, deregulering, privatisering en -2%-personeelsreductie. Voor de deregulering⁹¹ werd op 11 februari 1983 de Commissie Vermindering en Vereenvoudiging van Overheidsregelingen (Commissie-Geelhoed) ingesteld⁹². Deze commissie stelde een aantal werkgroepen in om de wetgeving op verschillende beleidsterreinen nader te bezien. In dit kader zijn onder andere de ontwerpen van de WWO 1986 en WHBO bezien. Op 2 maart 1984 heeft de minister van Justitie het aan hem uitgebrachte eindbericht van de commissie aan de Tweede Kamer gezonden⁹³. Bij dat eindbericht waren tevens bijgevoegd de rapportages van de door de commissie ingestelde werkgroepen en de rapportages van de ministeries over de onderzochte (ontwerp-)regelingen en wetgevingscomplexen.

[1-033] De werkgroep die de verschillende wetsontwerpen op het beleidsterrein van OCW heeft onderzocht, heeft zich beperkt tot enkele reparatievoorstellen op ondergeschikte punten. Dit heeft de commissie ertoe gebracht het accent te leggen op de rapportage over het complex onderwijswetgeving als geheel. De commissie heeft erop gewezen “dat hier sprake is van een sterk autonoom ontwikkelde beleids- en wetgevingscultuur. Deze karakterisering doelt niet op enigerlei geïsoleerde positie, maar op de omstandigheid dat onderwijsbeleid sinds lang wordt gevormd in een nogal besloten circuit van op elkaar aangewezen specialisten en direct belanghebbenden, zowel van politieke zijde, als vanuit het sterk georganiseerde en «gekleurde» veld van onderwijsgevendend, -deskundigen en -instellingen. Een gevolg van deze weliswaar niet uitzonderlijke en wellicht onvermijdelijke, maar op dit terrein toch wel zeer geprononceerde ontwikkeling is, dat deze naar omvang en betekenis bijzonder belangrijke en diep ingrijpende wet- en regelgeving voor niet-ingewijden moeilijk toegankelijk is geworden. Dit wordt nog versterkt door een soms verregaande mate van interne verkokering en een bestendige praktijk van verwijzing naar - soms afwijkingen van de wet autoriserende - secundaire regelgeving, aangevuld door omvangrijke circulaire- of pseudo-wetgeving (...). Deze onoverzichtelijkheid en ondoorzichtigheid blijkt overigens in de praktijk van bijvoorbeeld het lokale bestuur en binnen de instellingen niet alleen de niet-ingewijden voor problemen te stellen” (eindbericht, blz. 239).

[1-034] Vastgesteld kan worden dat de activiteiten van de Commissie-Geelhoed en de desbetreffende door die commissie ingestelde werkgroep geen reële betekenis hebben gehad voor de hoger onderwijswetgeving. De deregulering van die wetgeving in de zin

⁹¹ Voor een meer volledig overzicht van de dereguleringsgeschiedenis zij verwezen naar het artikel van D.P. van den Bosch “Een bruikbare rechtsorde voor het onderwijs” in *Bruikbare rechtsorde, hoger onderwijs als proeftuin*, Symposiumbundel Nederlandse Vereniging voor Onderwijs recht 2005.

⁹² Besluit van de minister van Justitie van 11 februari 1983, Stcrt. 33

⁹³ Kamerstukken II, 1983-1984, 17 931, nr 9

van vergroting van de zelfstandigheid van de instellingen heeft zich als het ware in een autonoom proces voltrokken. Verwezen zij naar paragraaf 1.4.1. Hoewel die paragraaf duidelijk maakt dat sedert het uitbrengen van het eindbericht van de Commissie-Geelhoed de wetgeving op het gebied van het hoger onderwijs belangrijk is gewijzigd en er serieus werk is gemaakt van deregulering, zijn de opmerkingen over het besloten circuit en de moeilijk toegankelijkheid van de onderwijswetgeving nog altijd relevant. Aan het besloten circuit (ook wel genoemd: de “pedagogische provincie”) is het toe te rekenen dat de regeling van de medezeggenschap van personeel en studenten in de WHW op een aantal essentiële punten in strijd is met de uitgangspunten van de Wet op de ondernemingsraden (WOR)⁹⁴ en een wet als de Wet medezeggenschap cliënten zorginstellingen⁹⁵. Het feit dat de hoger onderwijswetgeving moeilijk toegankelijk is, heeft er wellicht aan bijgedragen dat, zoals aan het slot van paragraaf 1.2 is geïllustreerd, zelfs zij die daarin zouden moeten zijn ingewijd, haar niet goed blijken te kennen.

[1-035] Bij deregulering gaat het niet om het aantal regelingen of aantal bepalingen op zich zelf maar om de vraag hoe door vermindering van regelingen of bepalingen de zelfstandigheid van de instellingen kan worden vergroot en om de vraag of door regelingen of bepalingen bij de instellingen veroorzaakte regeldruk wel in verhouding staat tot het belang dat die regelingen of bepalingen beogen te dienen. Het gaat dus niet om het aantal regels maar om vrijheidsgraden en bestuurslasten. Maatregelen zoals het integreren van het Bekostigingsbesluit WHW in het Uitvoeringsbesluit WHW of – zoals verschillende ministers in het kader van het project “Andere Overheid” hebben gedaan⁹⁶ – het intrekken van talloze evident uitgewerkte ministeriële regelingen⁹⁷ of amvb’s⁹⁸, veranderen niets in de werkelijkheid en zijn niet anders dan cosmetische operaties en schijnderegulering, alleen nuttig voor de beheerder van het basiswettenbestand⁹⁹. Het wordt lachwekkend als een dergelijk intrekingsbesluit op zijn beurt wordt ingetrokken¹⁰⁰.

[1-036] Het wordt bedenkelijk als de overheid in het kader van deregulering een wettelijke bepaling en daarmee een verplichting voor de instellingen schrapt en de verlichting van de regeldruk die daardoor bij de instellingen ontstaat, op (veel) geld

⁹⁴ Wet van 28 januari 1971, Stb. 54

⁹⁵ Wet van 29 februari 1996, Stb. 204

⁹⁶ Behalve de minister van OCW zijn dat de ministers van BKZ (2004), Justitie (2004), LNV (2004), VROM (2004), VWS (2004), EZ (2005), SZW (2008) en VenW (2008)

⁹⁷ OCW-intrekkingsregeling 2004, Stcrt. 247, blz. 61, en OCW intrekkingsregeling 2008, Stcrt. 145, blz. 39

⁹⁸ Koninklijk besluit van 17 augustus 2005, Stb. 449, tot intrekking van een aantal algemene maatregelen van bestuur en andere koninklijke besluiten op de beleidsterreinen van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

⁹⁹ P.C. Kwikkers in “Evenwicht zonder sturing” (blz. 29) merkt over de OCW-intrekkingsregeling 2004 op: “een goede ambtelijke actie, maar geen deregulering en gelet op de politieke trots waarmee deze intrekkingsregeling werd gebracht, vooral boerenbedrog.”

¹⁰⁰ Bij besluit van 28 augustus 2006 (Stcrt. 170, blz. 10) presteerde de minister van LNV het om de LNV-intrekkingsregeling 2004 in te trekken.

gaat waarderen met de suggestie dat dit (vele) geld aan de instellingen ten goede komt. Zo werd in het – overigens op 23 januari 2009 ingetrokken – ontwerp van wet tot wijziging van onder meer de WHW en de Wet studiefinanciering 2000 in verband met onder meer invoering van leerrechten in het hoger onderwijs¹⁰¹ onder andere voorgesteld de verplichting voor bekostigde instellingen voor hoger onderwijs om jaarlijks een begroting op te stellen en deze aan de minister te zenden uit de wet te schrappen. De memorie van toelichting¹⁰² gaf aan dat het niet noodzakelijk is in de wet te regelen dat het instellingsbestuur een begroting moet vaststellen omdat dit behoort tot het normale takenpakket van een instelling voor hoger onderwijs en een vanzelfsprekendheid voor een instelling is die niet in de wet hoeft te worden geregeld. Dat is juist. Het is immers volstrekt ondenkbaar dat een instelling voor hoger onderwijs zonder begroting naar behoren kan functioneren. De lastenverlichting bestaat dus, nu de instellingen hun begroting toch wel moeten vaststellen, louter en alleen in het feit dat de begroting niet meer aan de minister hoeft te worden gezonden. De memorie van toelichting stelde dat met het vervallen van deze wettelijke verplichting de administratieve lasten van de universiteiten met € 1.441.000 en die van de hogescholen met € 2.1550.000¹⁰³ zouden afnemen. Omdat het in feite slechts gaat het vervallen van de verplichting de begroting aan de minister te zenden, is in werkelijkheid de besparing miniem: indien elk van de nu 17 universiteiten en 51 hogescholen jaarlijks één exemplaar van hun begroting zenden aan de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) van het ministerie van OCW en één exemplaar aan het kernministerie, zou – uitgaande van kopieerkosten van zeg € 7 per exemplaar en portiekosten van zeg € 5 per instelling – de jaarlijkse besparing voor de instellingen gezamenlijk ten gevolge van het schrappen van de hier bedoelde wettelijke verplichting $68 \times (2 \times € 7 + € 5) = € 1.292$ bedragen!

1.6. Zorgplichten

[1-037] Zoals aan het slot van paragraaf 1.4.2 is opgemerkt, zijn het niet alleen de bevoegdheden van de minister, Kroon en NVAO die de zelfstandigheid van de instellingen beperken maar ook de vele voorschriften die bij of krachtens de WHW voor de instellingen zijn vastgesteld. In het kader van het traject “Rechtsstaat en Rechtsorde” – waartoe ook het in de vorige paragraaf genoemde project “Andere Overheid” behoorde – heeft de minister van Justitie op 21 april 2004 de nota “Bruikbare rechtsorde”¹⁰⁴ uitgebracht. Doelstelling van het traject “Rechtsstaat en rechtsorde” en dus ook van de zojuist genoemde nota was de vermindering van de regeldruk. In de nota werd een aantal mogelijke “reguleringsmodellen” beschreven onder andere het model van de zorgplichten.

[1-038] Een zorgplichtbepaling is, aldus de nota, een vrij algemeen geformuleerde gedragsnorm die een bepaalde verantwoordelijkheid van de burger markeert en die hem

¹⁰¹ Kamerstukken II, 2005-2006, 30 387, nr 2

¹⁰² Kamerstukken II, 2005-2006, 30 387, nr 3, blz. 17

¹⁰³ Mogelijk is bedoeld: € 2.150.000 of € 2.550.000

¹⁰⁴ Kamerstukken II, 2003-2004, 29 279, nrs 1 e.v.

niet dwingend en gedetailleerd voorschrijft hoe hij precies moet handelen omdat er verschillende manieren zijn waarop het door de zorgplicht beschermde belang kan worden bereikt. De bepaling laat aan degene tot wie de bepaling zich richt, dus gedragsalternatieven. In de nota werd gesteld dat zorgplichtbepalingen een nuttige rol kunnen vervullen:

- bij het bewust maken van de eigen verantwoordelijkheid van burgers voor de behartiging of het ontzien van bepaalde belangen;
- bij de vermindering van regeldruk dus van gedetailleerdheid van regelgeving;
- met het oog op de bestendigheid van regels om te voorkomen dat het nodig wordt om regelingen telkens te wijzigen.

[1-039] Over zorgplichten in het (hoger) onderwijs is inmiddels veel geschreven. De meeste auteurs zijn neutraal of kritisch positief¹⁰⁵, een enkele auteur negatief¹⁰⁶. Vooropgesteld zij dat zorgplichten in het hoger onderwijs niet nieuw zijn. Voorbeelden van zorgplichtbepalingen die reeds vele jaren in de hoger onderwijswetgeving voorkomen, zijn de bepaling dat aan de instellingen voor hoger onderwijs de academische vrijheid in acht moet worden genomen (art. 6 WWO 1986 en art. 1.6 WHW) en de bepalingen die aan organen van instellingen opdracht geven (nadere) regelingen vast te stellen zoals een onderwijs- en examenregeling (art.7.13) of een bestuur- en beheersreglement (art. 9.4). Toch is ten aanzien van zorgplichten in het (hoger) onderwijs een aantal kanttekeningen te plaatsen.

[1-040] In de eerste plaats zal in het hoger onderwijs de in nota “Bruikbare rechtsorde” zorgplichten toegeschreven rol beperkt zijn. Het lijkt niet nodig in de regelgeving met betrekking tot het hoger onderwijs zorgplichten op te nemen om de instellingen van hun eigen verantwoordelijkheid bewust te maken. Er zijn geen aanwijzingen dat zij zich van hun verantwoordelijkheid niet bewust zouden zijn. Hooguit kan de rol van zorgplichten zijn de regeldruk te verminderen en door minder gedetailleerde regelgeving te voorkomen dat de regelgeving voortdurend moet worden gewijzigd.

[1-041] In de tweede plaats zijn, zoals in paragraaf 2.4.1 wordt uiteengezet, de meeste bepalingen van de WHW voor de bekostigde instellingen bekostigingsvoorwaarden. Indien een instelling zich niet houdt aan een of meer bekostigingsvoorwaarden, kan de minister bij wijze van sanctie de rijksbijdrage geheel of gedeeltelijk inhouden. Een aantal van deze bekostigingsvoorwaarden is zo direct van belang voor de deugdelijkheid van het onderwijs dat het niet voldoen daaraan tot gevolg kan hebben dat de minister niet alleen de rijksbijdrage geheel of gedeeltelijk inhoudt maar ook het recht van

¹⁰⁵ o.a. W.G.G.M. van Holsteijn “Bruikbare rechtsorde: een introductie”, Ph. Eijlander “Op weg naar een bruikbare rechtsorde met minder regels? Ook voor het onderwijsrecht?” en D.P. van den Bosch “Een bruikbare rechtsorde voor het onderwijs” alle in Bruikbare rechtsorde, hoger onderwijs als proeftuin, Symposiumbundel Nederlandse Vereniging voor Onderwijsrecht 2005, en P.J.J. Zoontjens “Zorgplichten in het onderwijs. Ondraaglijke lichtheid of serieus geschat?” in Regelmaat 2008.

¹⁰⁶ P.C. Kwikkers in “Evenwicht zonder sturing”, blzz. 31 e.v.

de instelling om op grond van examens van de desbetreffende opleiding(en) graden te verlenen, intrekt. Gelet op het ingrijpend karakter van deze sancties moet het zowel voor de instelling als voor de minister of namens hem optredende ambtenaren (DUO, inspectie) volkomen duidelijk zijn, wat wel en wat niet is toegestaan. Het is een eis van rechtszekerheid dat ex ante duidelijkheid bestaat over de inhoud van de deugdelijkheidseisen en overige bekostigingsvoorwaarden. Het is zeer de vraag of zorgplichten die gepaard gaan met een vage normstelling, aan deze eis kunnen beantwoorden. De normstelling kan bovendien zelfs zo vaag worden dat zij nietszeggend wordt en alleen nog maar symbolische betekenis heeft. Het verdient dan ook de voorkeur, waar nodig, zorgplichten op te leggen “sec” zonder vage normstelling. In het ingetrokken ontwerp van WHOO kwam bijv. een bepaling voor die voorschreef dat het college van bestuur zorg moest dragen voor een goed bestuurd instelling, met een transparante inrichting, met een rechtmatig en doelmatig bestuur en beheer, enz. (art. 4.2 ontwerp-WHOO). Zo’n bepaling roept alleen maar vragen op. Zou een college van bestuur niet zelf weten dat het de instelling goed moet besturen? Is niet elk collegelid gehouden tot een behoorlijke vervulling van de hem opgedragen taak? Wordt daarop geen toezicht gehouden door de raad van toezicht Is het dan niet onzinnig zoiets als bekostigingsvoorwaarde op te leggen? En wat is in hemelsnaam een transparante inrichting? enz. Een bepaling als in de huidige WHW die voorschrijft dat het college van bestuur een bestuurs- en beheersreglement vaststelt ter nadere regeling van het bestuur, beheer en de inrichting van de instelling (art. 9.4 WHW) is dan ook verreweg te prefereren. Zij is volstrekt duidelijk. De minister kan dan zonder meer vaststellen of aan die bepaling uitvoering is gegeven of niet. Zorgplichten met dit soort vage normen bergen bovendien het gevaar in zich dat toezichthouders om houvast te hebben een beleid gaan ontwikkelen en in de vorm van beleidsregels allerlei criteria gaan formuleren om de vage wettelijke norm te concretiseren en aan te geven wat in hun ogen bijv. een transparante inrichting van een instelling voor hoger onderwijs is. Dat is verre van denkbeeldig.

[1-042] Ook andere in het ingetrokken ontwerp van de WHOO opgenomen zorgplichten leveren grond voor twijfel of zorgplichten met vage normstelling wel in het (hoger) onderwijs moeten worden geïntroduceerd. Hieronder volgen enkele voorbeelden. Het is merkwaardig dat hier in de literatuur nauwelijks kritisch over geschreven is¹⁰⁷ en bijv. zo’n bepaling in het ontwerp van WHOO als hierboven omschreven, neutraal wordt weergegeven. Men lijkt zich blind te staren op het voordeel dat met een dergelijke bepaling de regelgeving i.c. ten aanzien van de bestuursstructuur zou kunnen worden vereenvoudigd maar vraagt zich niet af wat in zo’n voorgestelde bepaling nu echt staat en of het wel zinnig is wat er staat¹⁰⁸. Alleen de Raad van State heeft in zijn advies over het ontwerp van de WHOO kritische opmerkingen gemaakt over de in dat

¹⁰⁷ Behalve dan door P.C. Kwikkers, a.w., blz. 31 e.v. die o.a. zorgplichten beschouwt als “fantasie-instrumenten” (..) waarmee de overheid “zichzelf buitenspel” zet.

¹⁰⁸ P.J.J. Zoontjens “Zorgplichten in het onderwijs. Ondraaglijke lichtheid of serieus geschut?”, in *Regelmaat* 2008, blz. 116.

ontwerp voorgestelde zorgplichtbepalingen¹⁰⁹. Ik geeft nog drie voorbeelden uit het ontwerp van de WHOO.

- Het ontwerp bepaalde in artikel 2.1 dat het college van bestuur ervoor moest zorgen dat binnen de instelling goed onderwijs zou worden verzorgd en goed onderzoek zou worden verricht in een omgeving waar de eigen deskundigheid en verantwoordelijkheid van het personeel voor de kwaliteit van onderwijs en onderzoek tot haar recht zou komen. In de eerste plaats zou dit een zorgplicht zijn die niet in de plaats zou komen van gedetailleerde regelgeving en dus de regeldruk niet zou verlichten maar integendeel verzwaren. In de tweede plaats zou dit een zorgplicht zijn die een college van bestuur niet zou kunnen nakomen. Er zal altijd wel een keer minder goed onderwijs worden gegeven of minder goed onderzoek worden verricht. Als dat gebeurt, zou in de opzet van het ontwerp van WHOO een bekostigingsvoorwaarde zijn overtreden en zou een sanctie kunnen worden opgelegd! Een dergelijke zorgplicht moet dan ook niet in een wet worden neergelegd. Wat wel kan, is – zoals in artikel 1.18, eerste lid, WHW is gedaan – het college van bestuur de verplichting opleggen dat het zorg draagt voor een systeem van kwaliteitszorg voor onderwijs en onderzoek binnen de instelling. Daaraan zou een norm kunnen worden toegevoegd, bijv. dat het systeem moet voldoen aan algemeen internationaal aanvaarde standaarden. Dat is een zorgplicht waarvan kan worden vastgesteld of zij is nagekomen met dan wel een vage norm maar wel een norm waarmee instellingen voor hoger onderwijs kunnen werken en waaraan kan worden getoetst.

- Het ontwerp bepaalde in artikel 2.2, tweede lid, dat het college van bestuur een zodanig beleid moest voeren dat de deskundigheid van het personeel van de instelling zou worden gestimuleerd en dat het personeel dat direct betrokken is bij onderwijs en onderzoek voldoende ruimte zou hebben voor de uitoefening van het beroep. Ook dit zou een zorgplicht zijn die niet in de plaats zou komen van gedetailleerde regelgeving en dus de regeldruk niet zou verlichten maar integendeel verzwaren. Bovendien had de vraag of een personeelslid voldoende ruimte heeft voor de uitoefening van het beroep, een bron van discussie kunnen worden binnen de instelling. Dit soort bepalingen horen niet thuis in een wet. Zij komen ook niet voor in titel 10 van boek 7 Burgerlijk Wetboek (BW) inzake de arbeidsovereenkomst. Waarom zouden zij dan wel in een hoger onderwijswet moeten worden opgenomen? Personeelsbeleid is een zaak van werkgevers en werknemers en niet van de minister van OCW.

- Artikel 4.8 van het ontwerp bepaalde dat het college van bestuur ervoor moest zorgen dat binnen de instelling een volwaardige, goed functionerende en effectieve medezeggenschap van studenten en personeel plaats zou kunnen vinden, waarbij ten minste zou worden voldaan aan de eis dat de verkiezingen zodanig waren geregeld dat deze zouden leiden tot medezeggenschapsraden die een representatieve vertegenwoordiging van studenten en personeel vormden, enz. Deze zorgplicht zou in tegenstelling tot de eerder

¹⁰⁹ Kamerstukken II, 2005-2006, 30 588, nr. 4, onder 2

bij wijze van voorbeeld genoemde zorgplichten uit het ontwerp van de WHOO wel degelijk een gedetailleerde regeling vervangen. Deze zorgplicht had echter weer het grote bezwaar dat zij voor de instellingen aanzienlijke bestuurslasten zou genereren. Deze bepaling zou er immers toe kunnen leiden dat er opnieuw discussie over de inrichting van de medezeggenschap binnen de instelling zou gaan ontstaan terwijl op dit front nu juist rust was gekomen. Dit zou aanleiding hebben kunnen geven tot interne strubbelingen ten koste van de tijd en energie, nodig voor de primaire processen. Een nog groter bezwaar tegen deze zorgplicht betreft het feit dat voor de instellingen voor hoger de medezeggenschap de regeling van de medezeggenschap van het personeel geheel zou worden overgelaten aan partijen (college van bestuur en medezeggenschapsorganen) terwijl de medezeggenschap van het personeel in andere organisaties bij wet i.c. de Wet op de ondernemingsraden (WOR) is geregeld.

[1-043] Het vorenstaande maakt duidelijk dat doordacht en voorzichtig moet worden omgegaan met het introduceren in de (hoger) onderwijswetgeving van zorgplichten. Tegen het geven van opdrachten bij wet aan instellingsorganen om bepaalde regelingen vast te stellen zonder dat dit gepaard gaat met een norm die daarbij in acht moet worden genomen, bestaat geen bezwaar. Evenmin tegen zorgplichten die gepaard gaan met een voldoende duidelijke norm en geen extra bestuurslasten genereren. Voor het overige dient het opleggen van zorgplichten aan instellingen achterwege te blijven. Vermindering van regelgeving en bestuurslasten is op een andere wijze mogelijk. Daarop wordt nader ingegaan in de laatste paragraaf van dit hoofdstuk. Overigens kunnen zorgplichten ook aan de overheid worden opgelegd. De bepalingen in de Grondwet inzake sociale grondrechten (artt. 19 e.v. GW) zijn hiervan een voorbeeld. In de hoger onderwijswetgeving kan dus als daarvoor goede grond is aan de overheid een zorgplicht worden opgelegd, bijv. de verplichting zorg te dragen voor een adequate bekostiging van de instellingen voor hoger onderwijs. Zie hierover paragraaf 4.4.

1.7. Zelfstandigheid, autonomie en academische vrijheid

[1-044] De begrippen zelfstandigheid en autonomie worden vaak door elkaar gebruikt. Het begrip zelfstandigheid omvat naast de zelfstandigheid op het gebied van de interne organisatie en de bedrijfsvoering, ook de zelfstandigheid bij het nemen van besluiten over onderwijs en onderzoek. Laatstgenoemd aspect van de zelfstandigheid van de instellingen voor hoger onderwijs wordt ook wel aangeduid als “autonomie”. Voorbeeld hiervan is de in paragraaf 1.3 genoemde nota “Hoger Onderwijs: Autonomie en Kwaliteit” die handelde over de vergroting van programmeervrijheid van de instellingen. Het begrip autonomie wordt echter ook gebruikt ten aanzien van de faculteit (bij een universiteit). Binnen de universiteiten bezitten de faculteiten autonomie: de verzorging van het onderwijs en de beoefening van de wetenschap door middel van wetenschappelijk onderzoek vinden plaats in de faculteit en dus a contrario niet bij het college van bestuur. Dit was uitdrukkelijk bepaald in de WUB 1970 (art. 4, eerste lid) en de WWO 1986 (art. 66, eerste lid) en is nog altijd uitdrukkelijk bepaald in de WHW (art. 9.12, eerste lid). In hoofdstuk 9 geef ik aan dat ook voor hogescholen de faculteit (onder

welke benaming ook) als organisatieonderdeel met de bijbehorende autonomie verplicht moet worden gesteld. De autonomie van de faculteit die – zoals in paragraaf 9.7.3 is toegelicht – als het gaat om de inhoud van onderwijs en onderzoek absoluut maar overigens relatief is, is als het ware de uitdrukking van de collectieve autonomie van de professionele kern: de docenten en onderzoekers binnen de desbetreffende eenheid. In de lijn van mr. Th.E.H. Arriëns¹¹⁰ kan hier worden gesproken van “academisch zelfbestuur”, zij het dat thans formeel het bestuur niet meer wordt uitgeoefend door het collectief van hoogleraren (de “hooglerarenfaculteit”) of een door en uit de faculteitsgemeenschap gekozen faculteitsraad maar door het door het college van bestuur benoemde één- of meerhoofdig faculteitsbestuur en de één- of meerhoofdige leiding van de eenheden binnen de faculteit. Bij dit academisch zelfbestuur past ook het voorschrift dat het faculteitsbestuur (en dus niet het college van bestuur) belast is met het bestuur en de inrichting van de faculteit voor het onderwijs en de wetenschapsbeoefening (art. 9.14, eerste lid), zij het dat het college van bestuur uit een oogpunt van coördinatie door middel van richtlijnen kaders kan stellen (art. 9.5).

[1-045] Zelfstandigheid en autonomie moeten op hun beurt worden onderscheiden van de academische vrijheid. Dit is niet een vrijheid van de academie, dus niet een vrijheid van de instelling of de faculteit maar van individuele docenten, onderzoekers en studenten. De WHW bepaalt dat aan de instellingen de academische vrijheid in acht wordt genomen (art. 1.6), dus – ingevolge de definitie van instelling zoals die in de WHW is opgenomen (art. 1.1, onder f) – zowel aan de (bekostigde) universiteiten en hogescholen en Open Universiteit als aan de rechtspersonen voor hoger onderwijs en de KNAW en KB. Wat de academische vrijheid inhoudt, wordt niet in de wet omschreven. Het gaat hier dus om een zorgplichtbepaling met een vage normstelling, die zich overigens tot iedereen en elk orgaan binnen de instelling richt. Deze zorgplichtbepaling is overigens geen bekostigingsvoorwaarde maar een voor ieder rechtstreeks geldende bepaling. Indien een personeelslid of een student meent dat ten aanzien van hem de academische vrijheid niet is geëerbiedigd, kan deze zich via een klachtenprocedure of via bezwaar en beroep tegen de inbreuk op de academische vrijheid te weer stellen. De minister komt hier niet aan te pas.

[1-046] In de memorie van toelichting bij het ontwerp van de WWO 1986 is omschreven wat onder academische vrijheid moet worden verstaan¹¹¹. De academische vrijheid wordt daarin omschreven als een recht dat ten nauwste samenhangt met de vrijheid van meningsvorming en meningsuiting en dat specifiek gericht is op de positie van de individuele docenten en onderzoekers maar ook op die van de studenten. “In wezen” aldus de memorie van toelichting “gaat het erom dat zij in vrijheid onderwijs geven, onderzoek verrichten, respectievelijk onderwijs ontvangen. Zij hebben de vrijheid om eigen wetenschappelijke inzichten te volgen en daarbij niet afhankelijk te zijn van bepaalde politieke, filosofische of wetenschapstheoretische opvattingen. Slechts als aan deze

¹¹⁰ Th.E.H. Arriëns, “Universitaire bestuursorganisatie”, blz. 41 e.v.

¹¹¹ Kamerstukken II, 1980-1981, 16 802, nrs. 3, blz. 49 en 50

voorwaarde is voldaan, kan de wetenschap bloeien en het daarvoor benodigde zelfstandig en kritisch denken worden ontwikkeld. De academische vrijheid kent dus drie aspecten: de vrijheid in het geven van onderwijs, de vrijheid in het ontvangen van onderwijs en de vrijheid in het beoefenen van de wetenschap.” Op deze drie aspecten gaat de memorie van toelichting achtereenvolgens nader in. De *vrijheid in het geven van onderwijs* “duidt allereerst op de vrijheid van de docent om op zijn vakgebied die wetenschappelijke opvattingen te verkondigen die naar zijn mening de juiste zijn en vervolgens op zijn bevoegdheid inhoud en methode van het door hem te geven onderwijs te bepalen. Uiteraard is dit recht niet onbeperkt. De docent werkt in het kader van een door de faculteitsraad vastgesteld en door het vakgroepsbestuur nader bepaald onderwijsprogramma¹¹². Zijn onderwijs dient er ook op gericht te zijn om op didactisch verantwoorde wijze studenten verder te brengen in het vak. Terzijde zij opgemerkt, dat voor de docenten aan bijzondere universiteiten daarboven nog een bijzondere beperking kan zijn gelegen, doordat zij zich kunnen hebben verbonden tot een bepaalde gedragswijze in relatie tot de grondslag en identiteit van die instelling. Maar binnen die kaders mag hij er aanspraak op maken dat hem de ruimte wordt gelaten voor eigen inzichten en creativiteit, opdat hij volgens de aan de professie ontleende standaarden verantwoord onderwijs kan geven en geen compromissen behoeft te sluiten met zijn wetenschappelijke en morele integriteit”. De *vrijheid in het ontvangen van onderwijs*, zo vervolgt de memorie van toelichting “duidt op de vrijheid van de student om niet te worden gedwongen bepaalde wetenschappelijke opvattingen aan te hangen of te verkondigen. Zij duidt dus niet op de vrijheid om naar tijd en plaats onbeperkt onderwijs te ontvangen, maar op een vrijwaring van indoctrinatie.” De *vrijheid in het beoefenen van de wetenschap* houdt, zo vervolgt de memorie van toelichting, “de vrijheid van de wetenschapsbeoefenaar in om zelf het onderzoekthema te initiëren en bij het verrichten van onderzoek eigen inzichten te volgen. Ook deze vrijheid is niet geheel onbeperkt. Het onderzoekthema moet passen in het door het vakgroepsbestuur vastgestelde en door de faculteitsraad goedgekeurde onderzoekprogramma¹¹³, dat op zijn beurt weer in relatie staat tot het nationaal wetenschapsbeleid. Het te verrichten onderzoek zal moeten voldoen aan maatschappelijke en ethische normen; zo is het vanzelfsprekend dat niemand aan de vrijheid van onderzoek zonder meer het recht kan ontnemen om proeven op mensen en dieren te doen. En het onderzoek zal uiteraard moeten voldoen aan door de vakgenoten erkende maatstaven. Hetgeen is gesteld ten aanzien van de vrijheid in het geven van onderwijs gaat ook hier op: de onderzoeker moet het door hem te verrichten onderzoek kunnen verantwoorden met zijn wetenschappelijke en morele integriteit en daartoe dient hem de nodige ruimte te worden gelaten.”

[1-047] In het oorspronkelijk ontwerp van de WHW kwam dit bij de behandeling van het ontwerp van de WWO 1986 nog zo belangrijk gevonden beginsel niet voor. Uit de nota naar aanleiding van het eindverslag bij het ontwerp van de WHW blijkt dat het

¹¹² In termen van de WHW zijn dit thans de decaan of het faculteitsbestuur resp. de opleidingsdirecteur of het opleidingsbestuur.

¹¹³ In termen van de WHW zijn dit thans de directeur of het bestuur van de vakgroep, het departement of instituut resp. de decaan of het faculteitsbestuur.

feit dat dit beginsel uit het ontwerp was weggelaten, te maken had met de omstandigheid dat dit beginsel voor het hoger beroepsonderwijs op bezwaren zou stuiten. “Inderdaad” zo merken de ministers van OCW en LNV in de nota naar aanleiding van het eindverslag op “was de onduidelijkheid van een dergelijke bepaling voor het h.b.o. de voornaamste achtergrond voor hun afwijzende houding dienaangaande (...). De herhaalde vraag van de leden van de CDA-fractie heeft” zo vervolgen beide ministers “(hen) evenwel tot nieuwe overwegingen gebracht. Voor het wetenschappelijk onderzoek is het beginsel van academische vrijheid van het grootste belang geweest om te waarborgen dat onderzoekers in alle vrijheid onderzoek kunnen verrichten en de resultaten kunnen publiceren. Voor het h.b.o. speelt een aspect van academische vrijheid een rol bij de overdracht van door wetenschappelijk onderzoek verworven kennis en inzichten. Het is vanuit dit inzicht dat ondergetekenden na ampele overweging alsnog hebben besloten om een generieke bepaling, die betrekking heeft op alle door de WHW bestreken instellingen, inzake academische vrijheid op te nemen. Artikel 6 van de Wet op het wetenschappelijk onderwijs (...) heeft daarbij als uitgangspunt gediend”¹¹⁴. Met de introductie van lectoren in het hoger beroepsonderwijs en het belangrijker worden van het onderzoek bij hogescholen is ook voor het hoger beroepsonderwijs het belang van het beginsel van de academische vrijheid toegenomen, niet alleen meer als de vrijheid in het geven van onderwijs en de vrijheid in het ontvangen van onderwijs maar ook als de vrijheid in het verrichten van onderzoek.

1.8. Uitgangspunten voor een nieuwe wettelijke regeling

[1-048] Ook in een herziene regeling van het hoger onderwijs en onderzoek dient de zelfstandigheid van de instellingen voor hoger onderwijs uitgangspunt te blijven. De zelfstandigheid op het gebied van de inrichting van het organisatie en op dat van de bedrijfsvoering is een eis van doelmatigheid. Bovendien wordt op deze wijze de verantwoordelijkheid gelegd waar zij behoort te liggen. Dit laatste is ook aan de orde bij de zelfstandigheid van de instelling op het gebied van onderwijs en onderzoek, die overigens meer van principiële aard is. De zelfstandigheid van de instellingen voorkomt dat de regelgeving van de overheid wordt gebruikt om verantwoordelijkheden te ontlopen, dus als een alibi. Zo kunnen door de decentralisatie van de arbeidsvoorwaardenvorming instellingsbesturen, door de overheid aangesproken op de kwaliteit van het onderwijs en onderzoek van hun instelling, zich niet meer beroepen op het feit dat zij bepaalde zaken wel willen maar niet kunnen realiseren omdat de rechtspositie van het personeel door de overheid dichtgeregeld is en dus voor hen een gegeven is. Zo kunnen – om een ander voorbeeld te geven – de instellingsbesturen dankzij het feit dat de wetgever het basisniveau van de universiteiten niet meer regelt, de overheid niet meer verwijten dat zij de universiteiten heeft opgezadeld met autonome vakgroepen, enz. Voor een grotere zelfstandigheid van de Nederlandse universiteiten en hogescholen op het gebied van het onderwijs en onderzoek pleit ook het feit dat zij, mede door de vorming van een Europese onderwijsruimte en de voortgaande internationalisering van het

¹¹⁴ Kamerstukken II, 1990-1991, 21 073, nr. 16, blzz. 8 en 9

hoger onderwijs, al lang niet meer uitsluitend opereren op de nationale markt. Zij zijn spelers op de internationale markt van kennisinstellingen, waar stevig wordt geconcurrereerd om de beste medewerkers en studenten. De Nederlandse instellingen moeten voor die medewerkers en studenten aantrekkelijk zijn. Daarvoor is niet alleen noodzakelijk dat het onderwijs en het onderzoek van hoog niveau zijn maar is ook nodig dat de instellingen aantrekkelijke initiële en niet-initiële opleidingen en promotietrajecten aanbieden. De Nederlandse overheid moet hen daartoe in staat stellen en aanpassingen van het onderwijsaanbod niet via bureaucratische procedures en dubieuze, aan de nationale verhoudingen ontleende criteria¹¹⁵ belemmeren. In het algemeen mag van de Nederlandse overheid worden verwacht dat zij de Nederlandse instellingen in staat stelt hun positie op de internationale markt te behouden en te verbeteren. De zelfstandigheid van de bekostigde instellingen, die sedert 1960 – zoals in paragraaf 1.4.1 is aangegeven – vooral op het gebied van de bedrijfsvoering is vergroot, moet dan ook op het gebied van het onderwijsaanbod worden vergroot. Op dat gebied is hun zelfstandigheid aanvankelijk – ondanks de voornemens uit de HOAK-nota – niet gewijzigd en later zelfs ten gevolge van de introductie van voorschriften over de vestigingsplaats van opleidingen en de accreditatie van opleidingen beperkt. Uitgangspunt van nieuwe wetgeving op het gebied van het hoger onderwijs moet dan ook zijn vergroting van de zelfstandigheid van de instellingen op het gebied van het onderwijsaanbod. Dit kan worden bereikt door het vervallen van de opleiding als aangrijpingspunt van overheidssturing op het gebied van het onderwijs en door het schrappen van de voorschriften over de vestigingsplaats. In hoofdstuk 3 inzake accreditatie en kwaliteitszorg en in hoofdstuk 5 inzake onderwijs en graadverlening wordt dit uitgangspunt nader uitgewerkt en wordt aangegeven hoe dit kan geschieden zonder dat daardoor aan de verantwoordelijkheid van de overheid afbreuk wordt gedaan.

[1-049] Voor een eerlijke concurrentie tussen de Nederlandse instellingen zowel op de nationale als internationale markt, is op zijn minst in Nederland een zoveel mogelijk gelijk speelveld wezenlijk. Ook dit moet een uitgangspunt zijn voor nieuwe wetgeving. Instellingen die wat betreft hun onderwijs en onderzoek kwalitatief aan de maat zijn, moeten als universiteit of hogeschool kunnen worden aangewezen. Niet-commerciële aangewezen instellingen moeten de mogelijkheid hebben, desgewenst van de overheid bekostiging te verkrijgen. De verschillen tussen openbare en bijzondere instellingen moeten worden geëlimineerd. Dit kan door alle thans nog openbare instellingen tot bijzondere instellingen te maken. Ook de categorie levensbeschouwelijke universiteiten met hun beperkte doelstelling moet als zodanig worden geëlimineerd. Dit zijn immers gewoon universiteiten. De voorwaarden die de overheid stelt ten aanzien de kwaliteit van onderwijs en onderzoek, moeten dezelfde zijn voor bekostigde en niet bekostigde instellingen. Waar bekostigde instellingen activiteiten ondernemen waarvoor zij niet worden bekostigd, mogen zij als zij daarmee een sector in de markt betreden waarin andere niet-bekostigde instellingen opereren, die markt niet verstoren en

¹¹⁵ Zie paragraaf 5.3.5.

moeten zij dan ook wat die activiteiten betreft aan dezelfde voorwaarden voldoen als de niet-bekostigde instellingen. Bekostigde instellingen voor hoger onderwijs verrichten voor zover zij opleidingen verzorgen waarvoor zij bekostiging ontvangen, geen economische activiteit¹¹⁶ en zijn dus alsdan geen ondernemer in de zin van de Mededingingswet¹¹⁷. Dit is anders als het gaat om het verzorgen van opleidingen waarvoor zij geen bekostiging ontvangen. Het is mogelijk dat een instelling voor hoger onderwijs voor een deel van haar activiteiten niet als onderneming moeten worden beschouwd en voor een ander deel wel. Aangewezen niet bekostigde instellingen daarentegen moeten voor het geheel van hun activiteiten worden beschouwd als ondernemingen in de zin van de Mededingingswet¹¹⁸.

[1-050] Een zoveel mogelijk gelijk speelveld voor bekostigde en niet-bekostigde instellingen, brengt ook mee dat allerlei bijzondere regelingen voor bekostigde instellingen die op zich zelf niet met de bekostiging van doen hebben, worden afgeschaft. Uitgangspunt moet zijn dat voor bekostigde instellingen zoveel mogelijk de regels gelden die in het algemeen in Nederland gelden en dus ook op de niet-bekostigde instellingen van toepassing zijn. Het hoger onderwijs is een onderdeel van de maatschappij. Wat in de maatschappij gangbaar is, kan en moet ook voor de instellingen voor hoger onderwijs gelden. De hoger onderwijswetgeving moet als het ware worden genormaliseerd; de pedagogische provincialiteit moet worden doorbroken. Hiermee is al een begin gemaakt door wat de voorschriften over de inrichting van de jaarverslaggeving betreft aan te sluiten bij de desbetreffende bepalingen van het BW. Maar ook is het niet nodig voor het hoger onderwijs onderwerpen als personeelsbeleid, arbeidsvoorwaarden, medezeggenschap en rechtsbescherming van personeel op een bijzondere wijze te regelen. Evenmin is er een goede grond om voor personeel en studenten van bekostigde instellingen voor hoger onderwijs een vorm van medezeggenschap te regelen die in strijd is met de uitgangspunten van de WOR en de wettelijke regeling van de cliëntenraden in de zorgsector. Op deze onderwerpen wordt ingegaan in de hoofdstukken 7, 10 en 11 inzake resp. personeel, medezeggenschap en rechtsbescherming van personeelsleden en studenten. Overigens betekent deze normalisatie niet zonder meer dat hierdoor de zelfstandigheid van de instellingen voor hoger onderwijs wordt vergroot. Veeleer worden specifieke voor deze instellingen geldende regelingen vervangen door algemeen geldende regelingen.

¹¹⁶ Besluit van de Directeur-Generaal van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (Nma) van 21 december 2001, nr. 2760, over de niet-toepasselijkheid van artikel 34 van de Mededingingswet inzake de Hogeschool Alkmaar -Hogeschool Haarlem – Hogeschool Holland - Ichtus Hogeschool.

¹¹⁷ Wet van 22 mei 1997, Stb. 242

¹¹⁸ “Zij zijn vrij” aldus de in de eerdere voetnoot vermelde uitspraak van de Directeur-Generaal van de NMA “om zelfstandig te bepalen welke opleidingen zij aanbieden en wat de prijs is die studenten aan hen verschuldigd zijn voor het volgen van de opleiding Zij beschikken derhalve over de commerciële speelruimte die bij de bekostigde instellingen ontbreekt. Daarnaast beoogt KBK Hogeschool als aangewezen instelling winst te maken. Haar activiteiten worden derhalve beschouwd als economische activiteiten.”

2. INSTELLINGEN, OPEN BESTEL EN WETTELIJKE REGELING

2.1. Inleiding

[2-001] Ingevolge artikel 23, tweede lid, Grondwet is in Nederland het geven van onderwijs vrij. Dit betekent dat ook het geven van hoger onderwijs zowel wetenschappelijk onderwijs als hoger beroepsonderwijs vrij is en dat het derhalve iedereen, natuurlijk of rechtspersoon, vrij staat een instelling voor hoger onderwijs op te richten en in stand te houden.

[2-002] Instellingen voor hoger onderwijs kunnen worden onderscheiden in:

- universiteiten, hogescholen en andere instellingen,
- openbare en bijzondere instellingen, en
- bekostigde en niet bekostigde instellingen.

Deze onderscheidingen kruisen elkaar: zo kan bijv. een universiteit openbaar zijn of bijzonder, bekostigd of niet bekostigd worden.

[2-003] Het begrip “instelling” (voor hoger onderwijs) in de hoger onderwijswetgeving is het equivalent van het begrip “school” zoals dat in de overige onderwijswetgeving wordt gebruikt. Het wordt evenals het begrip “school” in verscheidene betekenissen gebruikt. Het kan worden gebruikt als aanduiding van een opleiding of een verzameling opleidingen maar ook als aanduiding van een instituut.

[2-004] In de volgende paragraaf komt aan de orde het onderscheid tussen universiteiten en hogescholen. In de daarop volgende paragraaf wordt gesproken over andere instellingen voor hoger onderwijs dan universiteiten en hogescholen. Tot deze andere instellingen behoort de Open Universiteit. In de daarop volgende paragrafen komen aan de orde het onderscheid tussen openbare en bijzondere instellingen en dat tussen bekostigde en niet bekostigde instellingen, de bestuursoverdracht alsmede fusie en splitsing van instellingen en van de verenigingen of stichtingen waarvan instellingen uitgaan, de maatschappelijke onderneming als een mogelijk alternatief voor de vereniging en stichting, het open bestel alsmede de wijze van gelding van de wettelijke bepalingen, die anders is voor openbare en bijzondere instellingen en voor bekostigde en niet bekostigde instellingen. Daarna wordt de systematiek van de WHW besproken. In de slotparagraaf wordt de in paragraaf 1.2 geformuleerde centrale vraagstelling toegespitst op de besproken onderwerpen: instellingen, open bestel en wettelijke regeling en worden conclusies getrokken.

2.2. Instellingen

2.2.1. Universiteiten en hogescholen

[2-005] Zoals hiervoor gezegd, kan de term “instelling” onder andere worden gebruikt voor de aanduiding van een opleiding of verzameling opleidingen. Hetzelfde geldt

voor de termen universiteit en hogeschool. Zij zijn dan de aanduiding van twee verschillende *schooltypen*. Een universiteit is in deze betekenis een verzameling opleidingen op het gebied van het wetenschappelijk onderwijs nauw verbonden met wetenschappelijk onderzoek en een hogeschool een verzameling opleidingen op het gebied van het hoger beroepsonderwijs. Een fusie van een universiteit en een hogeschool in deze zin tot één (nieuw) schooltype is per definitie uitgesloten zoals ook een fusie van het gymnasium en de havo tot een nieuw schooltype niet mogelijk is. Wel kunnen een universiteit en een hogeschool door dezelfde rechtspersoon in stand worden gehouden en kunnen zij een scholengemeenschap vormen. Mocht in de toekomst het binaire stelsel, waarin onderscheid wordt gemaakt tussen wetenschappelijk onderwijs en hoger beroepsonderwijs worden verlaten – er is voorshands mede gelet op de kabinetsreactie op het advies van de Commissie-Veerman geen reden dit aan te nemen¹¹⁹ – ontstaat er uiteraard een andere situatie.

[2-006] Als instituut zijn universiteit en hogeschool *doelorganisaties*. Het is waarschijnlijk dat ten gevolge van de één op één relatie van instituut en schooltype deze betekenis van universiteit en hogeschool in de wetgeving dominant is geworden. Universiteiten hebben altijd uitsluitend opleidingen op het gebied van het wetenschappelijk onderwijs omvat. Sedert zij uit de WVO zijn gelicht, hebben hogescholen uitsluitend opleidingen op het gebied van het hoger beroepsonderwijs omvat¹²⁰.

[2-007] Bij de wijziging van de WHW in het kader van de invoering van de bachelor-masterstructuur (BaMa-structuur)¹²¹ is de mogelijkheid geopend dat een universiteit een opleiding verzorgt op het gebied van het hoger beroepsonderwijs of een hogeschool een opleiding op het gebied van het wetenschappelijk onderwijs. Dit is een inbreuk op het wettelijk systeem: het is in strijd met de hierna te bespreken wettelijke doelomschrijving van universiteiten, resp. hogescholen (art. 1.3, eerste en derde lid). Deze inbreuk was en is niet nodig: zo kan een rechtspersoon die bijv. een universiteit in stand houdt, immers ook een hogeschool in stand houden voor het verzorgen van opleidingen op het gebied van het hoger beroepsonderwijs. De bij de invoering van de BaMa-structuur geopende mogelijkheid moet dan ook in nieuwe wetgeving ongedaan worden gemaakt.

[2-008] *Universiteiten* zijn instellingen voor hoger onderwijs die gericht zijn op het verzorgen van wetenschappelijk onderwijs en het verrichten van wetenschappelijk onderzoek. *Hogescholen* zijn instellingen voor hoger onderwijs die gericht zijn op het verzorgen van hoger beroepsonderwijs (art. 1.3, eerste lid, eerste volzin, en derde lid,

¹¹⁹ In de kabinetsreactie, neergelegd in de brief van de staatssecretaris van OCW aan de Tweede Kamer van 9 februari 2011 wordt juist het verschil tussen beide vormen van hoger onderwijs aangezet. Zo wordt in het verlengde van het advies van de Commissie-Veerman gekozen voor versterking van het academisch profiel van het wetenschappelijk onderwijs.

¹²⁰ Uitzondering hierop is de NHTV-hogeschool te Breda, die enkele geaccrediteerde bacheloropleidingen in het wetenschappelijk onderwijs verzorgt.

¹²¹ Wet van 6 juni 2002, Stb. 303

eerste en tweede volzin). Deze wettelijke doelomschrijving bepaalt het werkgebied van de universiteit resp. hogeschool. De wet legt binnen de wettelijke doelstelling aan universiteiten en hogescholen expliciet bepaalde taken op. Op deze wettelijke taken wordt hierna ingegaan. Zij kunnen uiteraard naast die wettelijke taken allerlei andere activiteiten ondernemen als deze maar dienstig zijn aan de verwezenlijking van hun wettelijke doelstelling. Binnen hun wettelijke doelstelling zijn zij daarin vrij. Daarbij hebben zij uiteraard het geschreven en ongeschreven recht zoals dat voor ieder in Nederland geldt, in acht te nemen. Openbare instellingen moeten zich tevens houden aan de wetgeving die in het bijzonder voor publiekrechtelijke organisaties geldt zoals de Algemene wet bestuursrecht (Awb)¹²², de Wet openbaarheid van bestuur (WOB)¹²³ enz. Voorts dienen de instellingen zich te houden aan de specifieke voorschriften van de hoger onderwijswetgeving: de WHW en de krachtens die wet vastgestelde voorschriften. Op de aard van deze voorschriften wordt ingegaan in paragraaf 2.4.1. De wettelijke doelomschrijving is niet alleen bepalend voor de aard van de activiteiten van de universiteit of hogeschool. Zij is ook bepalend voor de interne organisatie van de instelling en voor de eisen die zij aan haar personeel stelt. De interne organisatie dient zodanig te zijn ingericht dat het doel van de instelling optimaal kan worden gerealiseerd. Het personeel moet over zodanige kwaliteiten beschikken dat het optimaal aan de verwezenlijking van de doelstelling kan bijdragen.

[2-009] In de WWO 1960 was zowel een “universiteit” als een “hogeschool” een instelling voor wetenschappelijk onderwijs. Een universiteit moest ten minste drie faculteiten omvatten, waaronder in elk geval de faculteit der geneeskunde of die der wiskunde en natuurwetenschappen (art. 17, tweede lid, WWO 1960). Elke andere instelling voor wetenschappelijk onderwijs was een hogeschool. De WWO 1960 kende drie typen hogescholen: de technische hogeschool, de landbouwhogeschool en de hogeschool voor maatschappij en geesteswetenschappen (artt. 18, 18bis en 19 WWO 1960). Het onderscheid universiteit en hogeschool berustte op de idee dat aan een universiteit als “universitas scientiarum” in alle of nagenoeg alle takken van wetenschap (faculteiten) moest worden gedoceerd terwijl aan een hogeschool slechts onderwijs werd gegeven in één tak van wetenschap of in enkele nauw verwante takken van wetenschap. Dit onderscheid is in de loop der jaren vervaagt. Bij de oprichting van de Universiteit Maastricht in 1975¹²⁴ omvatte deze universiteit slechts twee faculteiten: de faculteit der geneeskunde en de algemene faculteit. De desbetreffende wet, de Wet Rijksuniversiteit Limburg, bepaalde dat “er (...) een rijksinstelling van wetenschappelijk onderwijs (is), gevestigd te Maastricht, aangeduid als Rijksuniversiteit Limburg” (art. 1 Wet Rijksuniversiteit Limburg). De Rijksuniversiteit Limburg, zoals de Universiteit Maastricht, toen nog heette, was destijds geen universiteit in de zin van de WWO 1960 maar werd aangeduid als universiteit. Overigens waren wel de bepalingen van de WWO 1960 en de WUB 1970 van toepassing voor zover bij algemene maatregel van bestuur (amvb) niet anders was bepaald (art. 3 Wet Rijksuniversiteit Limburg). De instelling voor wetenschappelijk onderwijs te Tilburg, die ingevolge de WWO 1960 zoals gewijzigd in 1978, vijf faculteiten kon omvatten, was daarentegen “slechts” een hogeschool. Bij de WWO 1986 is de consequentie van deze ontwikkeling getrokken en zijn ook de toenmalige hogescholen universiteiten geworden. Daarmee kwam het begrip hogeschool vrij en kon dat worden ge-

¹²² Wet van 4 juni 1992, Stb. 315

¹²³ Wet van 31 oktober 1991, Stb. 703

¹²⁴ Wet van 3 december 1975, St. 717

bruikt voor de toenmalige scholen voor hoger beroepsonderwijs die bij de WHBO formeel de positie van instellingen voor hoger onderwijs kregen.

[2-010] Bij de wijziging van de WHW in het kader van de “versterking besturing” in 2010 zijn vier in het verleden door de overheid krachtens destijds geldende wetgeving aangewezen universiteiten onder het regime gebracht van de WHW zoals dat geldt voor de bekostigde universiteiten¹²⁵. Drie van deze universiteiten werden overigens tot deze wetwijziging door de overheid gesubsidieerd, zij het op basis van een specifieke wettelijke bepaling (art. 16.21 “oud” WHW). Deze vier universiteiten zijn onder het regime van de WHW gebracht als de afzonderlijke categorie der *levensbeschouwelijke universiteiten* met een afzonderlijke wettelijke doelomschrijving. “Levensbeschouwelijke universiteiten” aldus de huidige wet (art. 1.3, tweede lid) “zijn gericht op het verzorgen van wetenschappelijk onderwijs voor een levensbeschouwelijk ambt of beroep. Zij verrichten wetenschappelijk onderzoek op levensbeschouwelijk terrein (..)”. Ook dit is een inbreuk op het wettelijk systeem. Technische universiteiten of hogescholen en “groene” universiteiten en hogescholen¹²⁶ zijn in de wet ook niet als afzonderlijke categorieën opgenomen. Het was en is ook niet nodig dit te doen met deze levensbeschouwelijke universiteiten. Bovendien wordt ook aan andere (bijzondere) universiteiten en hogescholen onderwijs verzorgd voor een levensbeschouwelijk ambt of beroep en onderzoek verricht op levensbeschouwelijk terrein. De bedoelde inbreuk op het wettelijk systeem moet in toekomstige wetgeving ongedaan worden gemaakt. Wanneer het bijzondere levensbeschouwelijke karakter van de betrokken instellingen of van andere instellingen zich tegen toepassing van bepaalde wetsbepalingen zou verzetten, kan daarin altijd worden voorzien, zoals ook nu het geval is op het gebied van de rechtsbescherming van studenten, de bestuursorganisatie en de medezeggenschap (artt. 7.68, 9.51, tweede en derde lid, 10.3d, zevende en achtste lid, en 10.38). Behalve een inbreuk op het wettelijk systeem belemmert de positionering in de wet van de levensbeschouwelijke universiteiten als een afzonderlijke categorie instellingen voor hoger onderwijs met een beperkte wettelijke doelstelling waarin het door hen gegeven onderwijs stringent aan een levensbeschouwelijk ambt of beroep wordt gekoppeld, de verdere ontwikkelingsmogelijkheden van deze instellingen. Op deze wijze wordt het hen onmogelijk gemaakt opleidingen aan te bieden die weliswaar geïnspireerd zijn door de desbetreffende levensbeschouwing maar niet tot een specifiek levensbeschouwelijk ambt of beroep opleiden. Ook om deze reden is het nodig de levensbeschouwelijke universiteiten als afzonderlijke categorie universiteiten uit de wet te schrappen. Het zijn “gewoon” universiteiten met de doelstelling van de universiteit zoals deze in de wet is omschreven.

¹²⁵ De Protestantse Theologische Universiteit te Kampen, uitgaande van de Protestantse Kerk in Nederland, de Theologische Universiteit der Christelijke Gereformeerde Kerken in Nederland te Apeldoorn, de Universiteit voor Humanistiek te Utrecht, alsmede – de tot dusverre niet krachtens de WHW gesubsidieerde – Theologische Universiteit, uitgaande van de gezamenlijke rechtspersoonlijkheid bezittende Gereformeerde kerken in Nederland (vrijgemaakt) te Kampen.

¹²⁶ Dit zijn de onder de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) en thans onder de minister van Economische zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I) ressorterende instellingen.

[2-011] De wet concretiseert de wettelijke doelstellingen van de universiteiten en hogescholen in *wettelijke taken* d.w.z. taken die zij in elk geval moeten verrichten. Deze taken kunnen uiteraard uitsluitend aan de bekostigde instellingen worden opgelegd. Waar de overheid taken oplegt, zal zij de uitvoering van die taken moeten bekostigen. Hierop wordt in paragraaf 4.3 ingegaan. Bekostigde *universiteiten* hebben – uiteraard binnen hun wettelijke doelstelling – tot taak het verzorgen van initiële opleidingen in het wetenschappelijk onderwijs, het verrichten van wetenschappelijk onderzoek, het voorzien in de opleiding tot wetenschappelijk onderzoeker of technologisch ontwerper en het overdragen van kennis ten behoeve van de maatschappij (art. 1.3, eerste lid). Bekostigde *hogescholen* hebben tot taak het verzorgen van bacheloropleidingen en, in voorkomende gevallen¹²⁷, van initiële masteropleidingen in het hoger beroepsonderwijs alsmede het overdragen van kennis ten behoeve van de maatschappij en het verrichten van ontwerp- en ontwikkelactiviteiten of onderzoek gericht op de beroepspraktijk (art. 1.3, derde lid). Het feit dat dit laatste voor de bekostigde hogescholen een wettelijke taak is, brengt mee dat tot de doelstelling van deze hogescholen altijd ook onderzoek deel moet uitmaken. Dit had de wetgever in de doelomschrijving van de hogescholen moeten opnemen. Bij de levensbeschouwelijke universiteiten blijkt bij de wetswijziging inzake “versterking besturing” het onderscheid tussen wettelijke doelstelling en wettelijke taken niet goed te zijn onderkend (art. 1.3, tweede lid). Ervan uitgaande dat naast “het verzorgen voor een levensbeschouwelijk ambt of beroep” ook “het verrichten van wetenschappelijk onderzoek op levensbeschouwelijk terrein” tot de wettelijke doelstelling behoort, ontbreekt in de wet de vermelding van de belangrijkste taken: het verzorgen van initiële opleidingen in het wetenschappelijk onderwijs en het verrichten van wetenschappelijk onderzoek. De wettelijke taakomschrijving beperkt zich ten onrechte tot het voorzien in de opleiding tot wetenschappelijk onderzoeker en het overdragen van kennis ten behoeve van de maatschappij.

[2-012] De zgn. *maatschappelijke dienstverlening* is geen element van de wettelijke doelstelling van universiteiten of hogescholen noch een wettelijke taak. Indien de maatschappelijke dienstverlening in de wettelijke doelstelling of bij de wettelijke taken zou worden vermeld, zouden de instellingen worden gelegitimeerd tot tal van activiteiten die nauwelijks of zelfs in het geheel niet in relatie staan met hoger onderwijs en onderzoek. Daarmee zouden de universiteit en de hogeschool hun typische karakter van instelling voor hoger onderwijs verliezen. Maatschappelijke dienstverlening dient in het kader van dat onderwijs en onderzoek te geschieden en kan daarvan niet los worden gezien¹²⁸.

[2-013] De wettelijke taak van bekostigde universiteiten en hogescholen “*kennis overdragen ten behoeve van de maatschappij*” is geïntroduceerd bij de WWO 1986. Bij

¹²⁷ nl. voor zover deze masteropleidingen krachtens artikel 7.3a, tweede lid onder b, WHW door de minister als zodanig zijn aangemerkt (zie hierover paragraaf 5.1).

¹²⁸ Vgl. de memorie van toelichting bij het ontwerp van de WWO 1986 (Kamerstukken II, 1980-1981, 16 802, nrs. 3, blz. 68)

amendement van het lid van de Tweede Kamer Den Ouden-Dekkers (VVD)¹²⁹ werd in die wet als taak van de universiteiten opgenomen: het “bevorderen van de overdracht van kennis, door de beoefening van de wetenschap verkregen, ten behoeve van de maatschappij”. Bij dit amendement werd in het bijzonder gedacht aan wetenschaps-winkels en aan transferpunten ter bevordering van contractonderzoek. In het Wetenschapsbudget 2004¹³⁰ is de stelling betrokken dat tot de taak van de universiteiten inzake de overdracht van kennis ten behoeve van de maatschappij ook behoort de zgn. valorisatie d.w.z. het in economische waarde omzetten van de resultaten van onderzoek zowel in de vorm van het bevorderen van nieuwe bedrijvigheid op basis van universitaire kennis als van versterking van de samenwerking met bestaande bedrijven. Omdat er volgens het Wetenschapsbudget 2004 bij de universiteiten onduidelijkheid zou bestaan tot hoever deze taak strekte, overwoog blijkens dat Wetenschapsbudget de minister van OCW de WHW op dit punt verduidelijken “bij voorkeur door wets-interpretierende regelgeving, zo nodig door een aanpassing van de wet.” Ook zou er volgens het Wetenschapsbudget 2004 bij de universiteiten onduidelijkheid bestaan of een deel van de rijksbijdrage aan de valorisatietaak zou mogen worden besteed, en zo ja, hoeveel. Om deze onduidelijkheid weg te nemen overwoog de minister in het macrobudget ten behoeve van de berekening van de rijksbijdragen een compartiment voor valorisatie te gaan onderscheiden. De minister heeft echter volstaan met een wetsinterpretatie. De WHW noch het Bekostigingsbesluit WHW zijn aangepast. Ook heeft de minister voor een goede uitvoering van deze nieuw ingevulde wettelijke taak, hoewel deze extra kosten voor de instellingen meebracht en -brengt en ondanks het feit dat de minister valorisatie buitengewoon belangrijk vond, geen extra middelen aan het macrobudget toegevoegd. Zie hiervoor paragraaf 4.3.

[2-014] Tot de inwerkingtreding van de wetwijziging inzake “versterking besturing” konden universiteiten en hogescholen worden onderscheiden in *aangewezen* universiteiten en hogescholen en *bekostigde* universiteiten en hogescholen. Bij deze wijzigingswet is de aanwijzing van instellingen vervallen. De wet kent alleen nog maar bekostigde universiteiten en hogescholen en niet bekostigde “rechtspersonen voor hoger onderwijs”. Het oprichten van universiteiten en hogescholen waarvoor geen bekostiging wordt gevraagd, is hiermee uitgesloten. Vier aangewezen universiteiten zijn, zoals hiervoor gezegd, als levensbeschouwelijke universiteiten onder het regime van de WHW gebracht. Twee aangewezen universiteiten, te weten de Universiteit Nijenrode en de transnationale¹³¹ Universiteit Limburg (tUL), mogen blijkens het overgangsrecht een aangewezen universiteit blijven maar vallen overigens voor de toepassing van de WHW onder het begrip rechtspersoon voor hoger onderwijs (art. 18.75, derde lid)¹³². Met de aangewezen hogescholen heeft de wetgever minder consideratie gehad: met ingang van de inwerkingtreding van de wijzigingswet werden zij alle als zulke rechts-

¹²⁹ Kamerstukken II, 1984-1985, 16 802, nr. 38

¹³⁰ Kamerstukken II, 2003-2004, 29 338, nr. 1, blz. 12

¹³¹ Aangewezen bij besluit van de minister van OCW van 11 april 2001, nr FTO/TP/L 2001/33889 U.

¹³² met dien verstande dat de transnationale Universiteit Limburg door de Nederlandse overheid wordt bekostigd via de Universiteit Maastricht.

personen aangemerkt (art. 18.75, tweede lid). Op dit onderwerp wordt nader ingegaan in paragraaf 2.2.4.

[2-015] De termen “universiteit” en “hogeschool” zijn in Nederland niet beschermd. Naar aanleiding van de motie van het lid van de Tweede Kamer J.J. van Dijk (CDA) c.s.¹³³, waarbij het kabinet is opgeroepen te onderzoeken in hoeverre het mogelijk is om het gebruik van deze termen slechts voor te behouden aan instellingen die door de NVAO of daaraan gelijkstaande instellingen geaccrediteerde opleidingen aanbieden, heeft de minister van OCW aan prof. mr. P.J.J. Zoontjens van de Universiteit van Tilburg en drs. A.J. Nijssen van Sardes¹³⁴ verzocht dit onderzoek uit te voeren. In het rapport waartoe dat onderzoek heeft geleid, “De universiteit, onderzoek naar de bescherming van instellingsbenamingen, graden en titels”¹³⁵, wordt op grond van de situatie die is aangetroffen in de in het rapport beschreven landen de conclusie getrokken dat het zeer wel mogelijk is voor de Nederlandse overheid om wettelijke maatregelen te treffen ter bescherming van de term universiteit en daarmee verwante termen. De staatssecretaris van OCW heeft zich in de brief waarbij zij het rapport aan de Tweede Kamer heeft aangeboden¹³⁶, bij de strekking van dat rapport aangesloten. In die brief wordt opgemerkt dat er goede argumenten zijn om nadere maatregelen te treffen die zorgen voor een betere bescherming van hoger onderwijskeurmerken (naamgeving hoger onderwijs instellingen, graden en titels). Doel is, aldus die brief, om het gebruik van deze keurmerken voor te behouden aan instellingen, resp. aan opleidingen die op grond van de WHW zijn erkend. De maatregelen zouden betrekking moeten hebben op:

- 1) het onbevoegd voeren van de naam universiteit/university dan wel van de naam hogeschool/university of applied science;
- 2) het onbevoegd afgeven van bachelor- en mastergraden en doctoraten door instellingen;
- 3) het onbevoegd voeren van wettelijke graden of titels door personen.

Wat beide laatste punten betreft zij verwezen naar paragraaf 5.5.2. Het is de staatssecretaris kennelijk ontgaan dat het gestelde onder punt 2 afdoende is geregeld in artikel 15.6 WHW en dat, wat punt 3 betreft, het onbevoegd voeren van wettelijke titels ingevolge artikel 435 onder 3° Wetboek van Strafrecht is verboden. Een verbod tot het onbevoegd voeren van de (internationale) graden is niet te handhaven. Dat is nu juist in het verleden de overweging geweest in de WWO 1986 en WHW of Wetboek van Strafrecht geen verbod op te nemen. Het wachten is nu op de wetgeving die uitvoering geeft aan het gestelde onder punt 1. In paragraaf 2.2.4 wordt hierop terug gekomen.

¹³³ Kamerstukken II, 2008-2009, 31 821, nr. 41

¹³⁴ Sardes is – volgens de website – “een zelfstandige, maatschappelijke onderneming, actief in de sectoren kinderopvang, onderwijs, zorg en jeugd.”

¹³⁵ Bijlage bij kamerstuk II, 31 821, nr 78

¹³⁶ Kamerstukken II, 2009-2010, 31 821, nr. 78

2.2.2. Open Universiteit en andere instellingen voor hoger onderwijs

[2-016] Tot de andere instellingen voor hoger onderwijs behoort de Open Universiteit. De Open Universiteit – die zelf de naam voert van Open Universiteit Nederland – is in 1984 opgericht bij een afzonderlijke wet. Thans wordt zij geregeld in de WHW. De Open Universiteit heeft als wettelijke doelstelling het verzorgen van wetenschappelijk en hoger beroepsonderwijs, het verrichten van wetenschappelijk onderzoek en onderzoek gericht op de beroepspraktijk en het leveren van een bijdrage aan de vernieuwing van het hoger onderwijs. Binnen deze doelstelling heeft zij als wettelijke taak het verzorgen van initiële opleidingen in het wetenschappelijk en hoger beroepsonderwijs in de vorm van afstandsonderwijs (art. 1.3, vierde lid). Het feit dat de wettelijke doelstelling van de Open Universiteit niet overeenkomt met die van een universiteit maakt duidelijk dat de Open Universiteit geen universiteit is in de zin van de WHW. Zij is veeleer een “scholengemeenschap” die de beide schooltypen “universiteit” en “hogeschool” omvat. Daarnaast heeft zij ten doel het leveren van een bijdrage aan de onderwijsinnovatie voor het hoger onderwijs.

[2-017] De Open Universiteit heeft geen monopolie op het aanbieden van initiële opleidingen in het wetenschappelijk en hoger beroepsonderwijs in de vorm van afstandsonderwijs. De in de aanhef van paragraaf 1.1 genoemde vrijheid van onderwijs brengt mee dat ook andere instellingen voor hoger onderwijs hoger afstandsonderwijs kunnen verzorgen. Ook bekostigde universiteiten en hogescholen kunnen hoger afstandsonderwijs verzorgen, zij het dat de wettelijke regeling inzake de vestigingsplaats van een opleiding (artt. 7.17 en 7.17a) zich ertegen verzet dat zij voor het verzorgen van opleidingen op afstand bekostiging kunnen verkrijgen. Hierop wordt nader ingegaan in paragraaf 5.3.9.

[2-018] Naast de bekostigde universiteiten, hogescholen en Open Universiteit, de aangewezen universiteiten en hogescholen of – sedert de wetwijziging inzake “versterking besturing – de rechtspersonen voor hoger onderwijs zijn er nog andere instellingen voor hoger onderwijs. Deze instellingen kunnen initieel of postinitieel hoger onderwijs verzorgen. Met deze instellingen heeft de overheid echter geen bijzondere relatie. Hun opleidingen zijn niet geaccrediteerd; zij worden ook niet bekostigd. Het is hen verboden wettelijke graden of titels te verlenen (art. 15.6).

2.2.3. Openbare en bijzondere instellingen

[2-019] De wet maakt onderscheid tussen openbare en bijzondere instellingen. Een openbare instelling gaat uit van een publiekrechtelijke rechtspersoon; een bijzondere instelling gaat uit van een rechtspersoon met volledige rechtsbevoegdheid (art. 1.1, onder h en i), uiteraard niet zijnde een publiekrechtelijke rechtspersoon. Bijzondere instellingen kunnen een levensbeschouwelijke, daaronder mede begrepen een godsdienstige, of een neutrale grondslag hebben.

[2-020] De openbare *instellingen voor hoger onderwijs* zijn de Universiteit van Amsterdam (UvA), de Technische Universiteit Delft (TUD), de Technische Universiteit Eindhoven (TUE), de Rijksuniversiteit Groningen (RUG), de Universiteit Leiden (LEI), de Universiteit Maastricht (UM), de Erasmus Universiteit Rotterdam (EUR), de Universiteit Utrecht (UU), de Universiteit Twente (UT) en de Wageningen Universiteit en Research Centre (WUR) alsmede de Open Universiteit Nederland (OU). Het zijn behalve de Open Universiteit alle universiteiten. Openbare hogescholen zijn er niet meer. Zij zijn inmiddels alle “van kleur verschoten”. De openbare universiteiten gaan thans alle uit van het Rijk, dus ook de Universiteit van Amsterdam, die eertijds van de gemeente Amsterdam uitging. Het zijn dus alle rijksuniversiteiten hoewel alleen de universiteit te Groningen zich nog rijksuniversiteit noemt. Het feit dat de openbare universiteiten rijksuniversiteiten zijn, heeft overigens nauwelijks nog betekenis. De enige bijzondere bevoegdheden die het rijk i.c. minister van OCW c.q. die van EL&I (v/h LNV), nog heeft, betreffen de benoeming en het ontslag van de leden van de raad van toezicht. Ook al zijn de openbare universiteiten rijksuniversiteiten, toch behoren zij niet tot de rechtspersoon Staat der Nederlanden. De openbare universiteiten en de Open Universiteit Nederland zijn zelfstandige rechtspersonen (art. 1.8, tweede lid), ook ten opzichte van de centrale overheid. De openbare universiteiten en de Open Universiteit zijn ook zelfstandige bestuursorganen (zbo’s)¹³⁷. Zij zijn als publiekrechtelijke instellingen met openbaar gezag bekleed: zij kunnen eenzijdig, althans formeel, personeel aanstellen, studenten inschrijven en de juridische positie van het personeel en de studenten regelen. Zij zijn ook zbo’s in de zin van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (Kaderwet zbo’s)¹³⁸ maar vallen omdat zij vóór de inwerkingtreding van die wet zijn ingesteld, niet onder de werking van die wet (art. 2, tweede lid, Kaderwet zbo’s). Dat zou ook uit beleidsmatig oogpunt niet gewenst zijn zoals ook in de memorie van toelichting op het ontwerp dat tot die wet heeft geleid, is opgemerkt¹³⁹. Daardoor zou hun zelfstandigheid aanzienlijk worden ingeperkt. Het feit dat openbare en bijzondere instellingen voor hoger onderwijs wettelijke graden mogen verlenen voor zover hun opleidingen zijn geaccrediteerd, maakt hen niet tot zbo’s. Accreditatie heeft immers het karakter van een vergunning en wie een vergunning ontvangt van de overheid wordt daardoor niet met overheidsgezag bekleed. Hij mag alleen iets doen wat hij zonder die vergunning niet zou mogen, i.c. wettelijke graden verlenen. Ook garagehouders die van de Dienst Wegverkeer op grond van de Wegenverkeerswet 1994¹⁴⁰ een erkenning APK verkrijgen, d.w.z. een erkenning om keuringsrapporten af te geven voor motorrijtuigen en aanhangwagens, worden daardoor geen zbo.

[2-021] Ook de *academische ziekenhuizen* bij de Universiteit van Amsterdam, de Rijksuniversiteit Groningen, de Universiteit Leiden, de Universiteit Maastricht, de Erasmus Universiteit Rotterdam en de Universiteit Utrecht zijn openbare instellingen die uitgaan van het Rijk. Ook zij zijn zelfstandige rechtspersonen (art. 1.8, tweede lid).

¹³⁷ Vgl. H.L.C. Hermans, “De bestuurlijke zelfstandigheid van de universiteiten in Nederland”, blz. 48

¹³⁸ Wet van 2 november 2006, Stb. 587

¹³⁹ Kamerstukken II, 2000-2001, 27 426, nr. 3, blz. 10

¹⁴⁰ Wet van 21 april 1994, Stb. 457

De academische ziekenhuizen zijn geen instellingen voor hoger onderwijs maar ziekenhuizen die mede ten dienste staan van het wetenschappelijk geneeskundig onderwijs en onderzoek van de universiteit waarmee het ziekenhuis is verbonden. Op de academische ziekenhuizen en de vorming van universitaire medische centra wordt ingegaan in hoofdstuk 12.

[2-022] Behalve de hiervoor genoemde universiteiten en de aan die universiteiten verbonden academische ziekenhuizen zijn van de in de WHW geregelde instellingen ook *de KNAW en de KB* openbare instellingen. Ook zij gaan uit van het Rijk, ook zij zijn zelfstandige rechtspersonen (art. 1.16). Op de KNAW en de KB alsmede op de – niet in de WHW maar in een afzonderlijke wet geregelde – NWO wordt ingegaan in hoofdstuk 6.

[2-023] Er zijn zeven bijzondere universiteiten de Vrije Universiteit Amsterdam, de Radboud Universiteit Nijmegen en de Universiteit van Tilburg alsmede de vier in paragraaf 2.2.1 genoemde levensbeschouwelijke universiteiten. Aan beide eerstgenoemde universiteiten is een academisch ziekenhuis verbonden. Er zijn 51 hogescholen. Deze zijn alle bijzondere instellingen. De *bijzondere* instellingen zijn – in tegenstelling tot de openbare instellingen – zelf *geen rechtspersoon*. Zij gaan uit van een rechtspersoon met volledige rechtsbevoegdheid. Dit kan zijn een vereniging (met volledige rechtsbevoegdheid) of een stichting maar ook een naamloze of besloten vennootschap. Het bestuur van deze rechtspersoon is tevens het instellingsbestuur. Bij of krachtens de statuten van de rechtspersoon zal moeten worden bepaald in hoeverre organen van de instelling de rechtspersoon kunnen vertegenwoordigen en kunnen binden. De openbare instellingen hebben geen statuten. Hun interne organisatie en bevoegdheidsverdeling worden rechtstreeks geregeld in de wet of krachtens de wet in interne reglementen en in mandaatregelingen. Bij de meeste hogescholen heeft zich de ontwikkeling voorgedaan dat een orgaan van de hogeschool i.c. het college van bestuur tevens het bestuur van de rechtspersoon die de hogeschool in stand houdt en dus het instellingsbestuur is geworden en het oorspronkelijke instellingsbestuur de positie van een raad van toezicht heeft gekregen.

[2-024] Het karakter van een instelling, openbaar of bijzonder, heeft een aantal consequenties. In de eerste plaats is de WHW voor de openbare instellingen *rechtstreeks bindend*. Voor de bijzondere instellingen daarentegen zijn de bepalingen van de wet ingekleed in de vorm van *voorwaarden* die bij het niet in acht nemen daarvan kunnen leiden tot de ontneming van rechten ten aanzien van de graadverlening en/of bekostiging. De overheid kan een bijzondere instelling dus niet opheffen of sluiten. Hierop wordt ingegaan in de volgende paragraaf. In de tweede plaats gelden voor openbare instellingen en in het bijzonder voor hun organen de *wetten die voor publiekrechtelijke organen* gelden zoals de Algemene wet bestuurrecht (Awb), de Ambtenarenwet¹⁴¹, de

¹⁴¹ Wet van 12 december 1929, Stb. 530

Archiefwet 1995¹⁴², de Wet openbaarheid van bestuur (WOB) en de Wet Nationale ombudsman¹⁴³. Voor bijzondere instellingen gelden deze wetten niet. Wel kunnen bepalingen van deze wetten door de WHW als voorwaarden voor graadverlening en/of bekostiging op hen van overeenkomstige toepassing worden verklaard. Een en ander heeft gevolgen voor onder andere de relatie van de instelling met haar personeelsleden en studenten.

[2-025] Het *personeel van de bijzondere instellingen* wordt in dienst genomen op arbeidsovereenkomst. De arbeidsovereenkomst heeft als overeenkomst een *tweezijdig* karakter. Het personeel van de *openbare instellingen* is ambtenaar in de zin van de Ambtenarenwet. Dit personeel wordt in dienst wordt genomen door middel van een formeel *eenzijdige* aanstelling door het bestuur van de instelling. De rechtspositie van het personeel van de bijzondere instellingen wordt geregeld in een collectieve arbeidsovereenkomst (Cao) in de zin van de Wet op de collectieve arbeidsovereenkomst. Die van personeel van de openbare instellingen is neergelegd in een door of namens dat bestuur vastgestelde rechtspositieregeling, die ook wel als Cao wordt aangeduid maar geen Cao is. Hierop wordt nader ingegaan in hoofdstuk 7 en wat de rechtsbescherming van personeelsleden betreft in hoofdstuk 11. Ook aan de verhouding tussen een bijzondere instelling voor hoger onderwijs en haar *studenten* ligt een civielrechtelijke overeenkomst ten grondslag. Daaraan kan niet worden getwijfeld¹⁴⁴. Deze overeenkomst komt tot stand door het verzoek van de aanstaande student om te worden ingeschreven en de honorering van dit verzoek door de inschrijving door het instellingsbestuur. De inschrijving van studenten aan een openbare instelling is daarentegen formeel een eenzijdige handeling van het college van bestuur. Hierop wordt nader ingegaan in hoofdstuk 8 en wat de rechtsbescherming van studenten betreft in hoofdstuk 11.

[2-026] Het feit dat de meeste universiteiten openbaar zijn en een publiekrechtelijk karakter hebben, is vanuit de geschiedenis te verklaren. Zij zijn ooit alle opgericht door de overheid. Bovendien waren onder de werking van de hoger onderwijswet van 1876 de toentertijd reeds bestaande instellingen voor wetenschappelijk onderwijs integraal onderdeel van het Rijk of, wat de Universiteit van Amsterdam betreft, van de gemeente Amsterdam. Pas bij de WWO 1960 hebben zij rechtspersoonlijkheid verkregen. Voor het verwezenlijken van hun doelstelling of het naar behoren uitvoeren van de wettelijke taken is het niet nodig dat instellingen voor hoger onderwijs een publiek karakter hebben. Hetzelfde geldt voor de academische ziekenhuizen. Dat blijkt wel uit het feit dat er ook bijzondere universiteiten en academische ziekenhuizen zijn en uit het feit dat alle voormalige openbare instellingen voor hoger beroepsonderwijs inmiddels bijzondere hogescholen zijn geworden. Ook in de sector van het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie bestaan alleen bijzondere instellingen. Het publiekrechtelijk

¹⁴² Wet van 28 april 1995, Stb. 277

¹⁴³ Wet van 4 februari 1981, Stb. 35

¹⁴⁴ Voor een discussie hierover naar aanleiding van de Wet van 3 juli 1974, Stb. 421, inzake de inschrijving, collegegeldheffing en toelating tot de examens, die anders leek te suggereren, zie J. Donner, "De vrijheid van het bijzonder wetenschappelijk onderwijs", blz. 184 t/m 186.

karakter brengt voor de openbare instellingen weinig voordeel mee, dat dan nog beperkt is tot vooral de fiscale sfeer. Zo zijn “lichamen waarvan uitsluitend Nederlandse publiekrechtelijke rechtspersonen onmiddellijk of middellijk aandeelhouders, deelnemers of leden zijn, alsmede lichamen waarvan de bestuurders uitsluitend door Nederlandse publiekrechtelijke rechtspersonen onmiddellijk of middellijk worden benoemd en ontslagen en welker vermogen bij liquidatie uitsluitend ter beschikking van Nederlandse publiekrechtelijke rechtspersonen komt” – behoudens een aantal in deze niet relevante uitzonderingen – niet aan de vennootschapsbelasting onderworpen (art. 2, zevende lid, Wet op de vennootschapsbelasting 1969). Het publiekrechtelijk karakter heeft het nadeel dat allerlei voor typische overheidsorganen ontwikkelde regelgeving die voor de relatie overheid en burger relevant is, ook voor de openbare universiteiten, de Open Universiteit en de openbare academische ziekenhuizen geldt zonder dat daarmee bij de ontwikkeling van die regelgeving is rekening gehouden. Ook is het niet onaannemelijk dat met name buitenlandse geldgevers bij hun erfstellingen, legaten en schenkingen terughoudender zullen zijn bij een “State university” dan bij een bijzondere universiteit. Meer principieel is het feit dat het onderscheid tussen openbare en bijzondere instellingen afbreuk doet aan het in hoofdstuk 1 genoemde beginsel van een zoveel mogelijk gelijk speelveld voor alle instellingen voor hoger onderwijs. Bij een nieuwe wet voor het hoger onderwijs en onderzoek moeten dan ook de openbare instellingen voor hoger onderwijs worden omgezet in bijzondere instellingen. Dit laat onverlet dat zij een publieke belang behartigen. Zij behoeven daarvoor echter niet met openbaar gezag te zijn bekleed.

2.2.4. Bekostigde en niet bekostigde instellingen

[2-027] Zoals in de aanhef van dit hoofdstuk is gezegd, brengt de Grondwet mee dat ieder die dat wenst een instelling voor hoger onderwijs kan oprichten. Voor zover deze instelling of het onderwijs aan deze instelling niet is geaccrediteerd, heeft de overheid, althans de minister van OCW, met deze instelling niet van doen. Zulk een instelling wordt door de overheid erkend noch bekostigd. Het onderwijs van zo’n instelling wordt niet bij of krachtens de wet geregeld. Derhalve onttrekt dit onderwijs zich ook aan het toezicht van de onderwijsinspectie (art. 3 juncto art. 1, onder j, Wet op het onderwijstoezicht). Dit kan ook niet anders omdat anders de schijn zou worden gewekt dat de instelling en haar onderwijs op enigerlei wijze onder toezicht van de overheid staan.

[2-028] Wel onder toezicht van de overheid staan de *bekostigde* instellingen. Zij worden vermeld in de bijlage van de WHW. Voor hen geldt het overgrote deel van de WHW. De openbare instellingen, resp. de rechtspersonen die bijzondere instellingen in stand houden, hebben voor de wettelijke taken van de instelling, nl. het verzorgen van initieel onderwijs en, voor zover het universiteiten betreft, mede het verrichten van wetenschappelijk onderzoek aanspraak op bekostiging uit ’s Rijks kas (art. 1.9, eerste lid). Aan de met goed gevolg afgelegde examens van de door hen verzorgde initiële opleidingen is een wettelijke graad en is wettelijk beschermde titulatuur verbonden (art. 1.9,

tweede lid). Die opleidingen moeten dan wel door de Nederlands-Vlaamse Accreditatie Organisatie (NVAO) zijn geaccrediteerd of moeten de door de NVAO afgenomen toets nieuwe opleiding met positief gevolg hebben doorstaan. De studenten van deze opleidingen kunnen in aanmerking komen voor studiefinanciering krachtens de Wet studiefinanciering 2000. Ook de Open Universiteit en de academische ziekenhuizen worden in de bijlage bij de WHW genoemd. Ook deze instellingen worden door het Rijk bekostigd. De academische ziekenhuizen worden voor hun zgn. werkplaatsfunctie bekostigd via de universiteit waaraan zij zijn verbonden. Hiervoor zij verwezen naar hoofdstuk 4. De vermelding in de bijlage van de WHW is te beschouwen als een vorm van instellingsaccreditatie.

[2-029] Tot de inwerkingtreding van de wetwijziging inzake “versterking besturing” kende de WHW naast bekostigde universiteiten en hogescholen ook *aangewezen* universiteiten en hogescholen. Instellingen voor hoger onderwijs konden door de minister worden *aangewezen als universiteit of hogeschool* (art. 1.11 “oud” WHW). Door deze aanwijzing werd de betrokken instelling voor hoger onderwijs een universiteit of hogeschool in de zin van de wet en, behoudens wat betreft de bekostiging, gelijkgesteld met een bekostigde universiteit, resp. hogeschool. Aan de met goed gevolg afgelegde examens van de (initiële) opleidingen van de aangewezen universiteit of hogeschool was een wettelijke graad en derhalve ook de wettelijk beschermde titulatuur verbonden. Studenten aan een aangewezen universiteit of hogeschool hadden aanspraak op studiefinanciering krachtens de Wet studiefinanciering 2000.

[2-030] Om als universiteit of hogeschool te kunnen aangewezen, moest zijn voldaan aan een aantal voorwaarden. De wettelijke voorwaarden hadden betrekking op de kwaliteitszorg, de registratie, het onderwijs, de examens en, als het een aangewezen universiteit betrof, mede op de promoties. Zij hadden voorts betrekking op de vooropleidingseisen (art. 1.12, tweede lid). Deze voorwaarden waren – althans voor zover het betreft het wetenschappelijk onderwijs – vanouds voorwaarden waaraan ter waarborging van de deugdelijkheid van het onderwijs ten minste moest worden voldaan. Deze voorwaarden worden besproken in paragraaf 2.4.1. Ter aanvulling van deze voorwaarden had de staatssecretaris van OCW de Beleidsregel aanwijzing instellingen hoger onderwijs¹⁴⁵ vastgesteld. Uit deze beleidsregel blijkt dat de minister een verzoek om aanwijzing behalve op de vraag of aan de wettelijke voorwaarden was voldaan, ook toetste:

- aan de vraag of het (initiële) onderwijs en, voor zover het een aanwijzing als universiteit betrof, ook het wetenschappelijk onderzoek voor zover van belang voor het onderwijs, van voldoende kwaliteit was, en
- aan de vraag of het bestuur van de instelling de continuïteit van het onderwijs in voldoende mate kon garanderen.

¹⁴⁵ Besluit van de staatssecretaris van OCW van 8 juli 2004, Uitleg 2004, nr. 13

Het is bevreemdend dat deze voor de aanwijzing essentiële onderwerpen niet in de wet zelf waren geregeld. Ook de aanwijzing was immers een vorm van instellingsaccreditatie.

[2-031] Tot in het recente verleden zijn instellingen voor hoger onderwijs eerst door middel van aanwijzing universiteit of hogeschool geworden, dus met het recht wettelijke graden en wettelijk beschermde titels af te geven, en uiteindelijk bij wet in de bijlage bij de WHW opgenomen, dus bovendien met aanspraak op bekostiging. Hierop wordt nader ingegaan in paragraaf 2.3, waarin het zgn. open bestel wordt besproken.

[2-032] Het vorengeschetste heldere systeem is in 2002 gecorrumped bij de wijzigingswetten inzake accreditatie¹⁴⁶ en de invoering van de BaMa-structuur. In de eerste plaats werd in de eerstbedoelde wijzigingswet – met behoud van de instellingaccreditatie door aanwijzing of door vermelding in de bijlage van de wet – opleidingsaccreditatie geïntroduceerd. In de tweede plaats werden bij de laatstbedoelde wijzigingswet niet alleen de zgn. postinitiële masteropleidingen expliciet in de wet genoemd (art. 7.3b) maar werden ook “rechtspersonen met volledige rechtsbevoegdheid” geïntroduceerd die deze postinitiële opleidingen verzorgden (art. 1.12a). Het feit dat postinitiële masteropleidingen expliciet in de wet werden genoemd, is te rechtvaardigen omdat ook aan de met goed gevolg afgelegde examens van deze opleidingen na accreditatie van die opleidingen wettelijke graden werden en worden verbonden. Het is echter niet duidelijk waarom in dit verband niet bij het wettelijk systeem is aangesloten. De wet had immers geen “rechtspersonen” als vreemde elementen in de wet behoeven te introduceren maar had kunnen volstaan met het expliciet regelen van de mogelijkheid dat ook instellingen die postinitiële opleidingen verzorgden, als universiteit of hogeschool werden aangewezen.

[2-033] Bij de wetwijziging inzake “versterking besturing” is het wettelijk systeem nog verder gecorrumped. Bij die wetwijziging is de aanwijzing van instellingen als universiteit of hogeschool vervallen. Zoals hiervoor in paragraaf 2.2.1 is gezegd, zijn vier in het verleden aangewezen universiteiten bij die wetwijziging als levensbeschouwelijke universiteiten in de bijlage van de WHW opgenomen, zijn twee aangewezen universiteiten krachtens overgangsrecht als zodanig voor onbepaalde tijd gehandhaafd (art. 18.75, derde lid) en zijn de aangewezen hogescholen geconverteerd in rechtspersonen voor hoger onderwijs die initiële opleidingen verzorgen (art. 18.75, tweede lid). De WHW kent dus nu naast instellingen voor hoger onderwijs (universiteiten, hogescholen en de Open Universiteit) rechtspersonen voor hoger onderwijs die initiële opleidingen verzorgen en rechtspersonen voor hoger onderwijs die postinitiële opleidingen verzorgen (art. 1.2, onder b). De wet kent geen rechtspersonen voor hoger onderwijs die zowel initiële als postinitiële opleidingen verzorgen. Zowel de wet (art. 1.2, onder b) als de memorie van toelichting bij het wetsontwerp inzake “versterking

¹⁴⁶ Wet van 6 juni 2002, Stb. 302

besturing”¹⁴⁷ maken duidelijk onderscheid tussen rechtspersonen voor hoger onderwijs die initiële opleidingen verzorgen en rechtspersonen voor hoger onderwijs die post-initiële masteropleidingen verzorgen. Het is een raadsel welk belang hiermee is gediend en waarom een en dezelfde rechtspersoon niet beide soorten opleidingen zou kunnen verzorgen.

[2-034] “Aanleiding” voor het vervallen van de aanwijzing en de introductie van rechtspersonen voor hoger onderwijs is aldus die memorie van toelichting¹⁴⁸ “het accreditatiesysteem, waardoor een procedure tot het aanwijzen van de instellingen niet meer voor de hand ligt”. Helaas maakt de memorie van toelichting niet duidelijk waarom dat niet voor de hand ligt. “Door het vervallen van de procedure” zo vervolgt de memorie van toelichting “kan een organisatie zich ook niet langer afficheren als «aangewezen instelling»”. Wat het voordeel hiervan is, maakt de memorie van toelichting evenmin duidelijk. Bovendien wordt in de wijzigingswet een procedure geïntroduceerd (art. 6.9) die in essentie een grote mate van overeenkomst vertoont met de vervallen aanwijzingsprocedure. Deze procedure geldt voor de rechtspersoon die voor de eerste maal een geaccrediteerde opleiding wil gaan aanbieden. In dat geval vindt een zwaardere “toets nieuwe opleiding” door de Nederlands-Vlaamse Accreditatie Organisatie (NVAO) plaats en adviseert de inspectie van het onderwijs de minister over de continuïteit van de rechtspersoon en over de naleving van de overige van toepassing zijnde wettelijke voorschriften. Deze procedure en kwaliteitseisen gelden ook voor de rechtspersonen met geaccrediteerd postinitieel onderwijs. De rechtspersoon die na het doorlopen van deze procedure van de minister toestemming heeft verkregen wettelijke graden te verlenen, kan zich dus, net als destijds de aangewezen universiteit of hogeschool afficheren als een door de minister erkende instelling! In een nieuwe Beleidsregel bevoegdheid graadverlening hoger onderwijs¹⁴⁹ is onder andere bepaald, dat de rechtspersoon die een verzoek indient om wettelijke graden te mogen verlenen ten tijde van dat verzoek het volledige curriculum van de opleiding waarop het verzoek betrekking heeft, ten minste één maal recent in Nederland moet hebben verzorgd op de nader in die beleidsregel aangegeven wijze (de zgn. volkomen curriculum-eis). Dit betekent dat de betrokken rechtspersoon de opleiding een aantal jaren moet hebben verzorgd zonder dat aan de met goed gevolg afgelegde examens wettelijke graden waren verbonden en zonder dat – ook al betreft het een initiële opleiding – de studenten aanspraak hadden op studiefinanciering. Het zal duidelijk zijn dat aanstaande studenten dan de voorkeur zullen geven aan een soortgelijke opleiding bij een bekostigde universiteit of hogeschool. Op deze wijze wordt de mogelijkheid een rechtspersoon voor hoger onderwijs in de zin van de WHW te worden, wel heel theoretisch.

¹⁴⁷ Kamerstukken II, 2008-2009, 31 821, nr. 3, blz. 39

¹⁴⁸ Kamerstukken II, 2008-2009, 31 821, nr. 3, blz. 4

¹⁴⁹ Besluit van de staatssecretaris van OCW van 8 september 2010, Stcrt. 2010, nr 14710

[2-035] De gevolgen van deze wijziging van het wettelijk systeem bestaan hierin:

- dat het niet meer mogelijk is in Nederland een universiteit of hogeschool op te richten die geen bekostiging van de overheid verlangt,
- dat een rechtspersoon voor hoger onderwijs waaraan geaccrediteerde wetenschappelijke opleidingen worden verzorgd en wetenschappelijk onderzoek wordt verricht, omdat zij geen universiteit is of in stand houdt, geen doctoraten kan verlenen,
- dat de hoogst gekwalificeerde medewerkers van zulk een rechtspersoon geen hoogleraar zijn in de zin van de wet en niet als promotor bij de promotie aan een (bekostigde) universiteit kunnen optreden.

Dit is een ernstige inbreuk op de grondwettelijk gewaarborgde vrijheid van onderwijs die des te ernstiger is omdat deze inbreuk in het geheel niet nodig was en niet nodig is. Er wordt geen probleem opgelost; er worden slechts problemen gecreëerd. Het is ontzettend dat noch in het advies van de Raad van State over het wetsontwerp noch bij de parlementaire behandeling daarvan hieraan ook maar enige aandacht is geschonken. De hier besproken wijziging van het wettelijk systeem maakt het onaantrekkelijk voor bekostigde universiteiten en hogescholen om – bijv. met een door de overheid verstrekte “bruidschat” – uit het bekostigde bestel te treden¹⁵⁰ en voor buitenlandse instellingen voor hoger onderwijs om – indien zij dit zouden willen – voor een (neven-)vestiging in Nederland te kiezen.

[2-036] Ten slotte zij, volledigheidshalve opgemerkt dat bekostigde universiteiten en hogescholen ook opleidingen kunnen verzorgen waarvoor zij geen bekostiging verlangen. Dit kunnen zowel initiële als postinitiële opleidingen zijn. Dit is een consequentie van de vrijheid van onderwijs. De in de wet opgenomen graden en titels kunnen zij op grond van de met goed gevolg afgelegde examens van deze opleidingen slechts geven als deze opleidingen zijn geaccrediteerd. Maar niets staat het verlenen van eigen graden en titels (als bijv. magister) in de weg.

2.2.5. Bestuursoverdracht en fusie

[2-037] Bijzondere instellingen gaan uit van een rechtspersoon met volledige rechtsbevoegdheid (art. 1.1, onder 1). Voor zover het bekostigde instellingen betreft mag de rechtspersoon geen winstoogmerk hebben en heeft zij derhalve de rechtsvorm van een vereniging met volledige rechtsbevoegdheid of van een stichting (artt. 18, derde lid, 9.51, eerste lid, en 10.8, eerste lid). Van zulk een rechtspersoon kunnen meerdere instellingen uitgaan. Dit kunnen universiteiten, academische ziekenhuizen, hogescholen en andere scholen zijn¹⁵¹. Het bestuur van de rechtspersoon kan een of meer van deze

¹⁵⁰ Deze mogelijkheid is in 2003 voor de Universiteit Leiden verkennend besproken in een informeel overleg met ambtenaren van het Ministerie van Financiën.

¹⁵¹ In de brief van de staatssecretaris van OCW aan de colleges van bestuur van de instellingen voor hoger onderwijs van 9 april 2010, HO&S/BS/192344, over de inwerkingtreding van de Wet “versterking bestuuring” wordt onder andere gezegd dat per 1 september 2011 de bepaling in werking treedt waardoor niet langer verschillende hogescholen kunnen uitgaan van één rechtspersoon. Deze mededeling is in haar afge-

instellingen overdragen aan een andere rechtspersoon, die al dan niet zelf al een of meer van deze instellingen in stand houdt. Dit wordt aangeduid als een *bestuursoverdracht*. Ook kunnen rechtspersonen waarvan een of meer instellingen uitgaan, met elkaar fuseren. Hierbij kunnen de betrokken rechtspersonen verdwijnen en in hun plaats één nieuwe rechtspersoon ontstaan. Ook kan de fusie inhouden dat één van de betrokken rechtspersonen blijft bestaan en de andere betrokken rechtspersoon of -personen verdwijnen. Dit kan zich voordien als na een bestuursoverdracht de overdragende rechtspersoon of rechtspersonen worden opgeheven. In al deze gevallen spreekt men van een *bestuurlijke fusie*. De fuserende rechtspersonen moeten wel dezelfde rechtsvorm (vereniging of stichting) hebben (art. 310, eerste lid, Boek 2 van het BW). Een eventuele nieuwe rechtspersoon die uit deze fusie ontstaat, moet dezelfde rechtsvorm hebben als de fuserende rechtspersonen (art. 310, tweede lid, Boek 2 van het BW).

[2-038] Ingeval twee of meer instellingen van één rechtspersoon uitgaan, kan het bestuur van die rechtspersoon besluiten deze instellingen samen te voegen tot één instelling. Dit kan uiteraard alleen voor zover het instellingen betreft met identieke wettelijke doelstellingen dus alleen instellingen van hetzelfde type. Een samenvoeging van een universiteit en een hogeschool tot een nieuwe instelling voor hoger onderwijs is dan ook per definitie niet mogelijk. Wel kunnen twee of meer bijzondere universiteiten dan wel twee of meer bijzondere hogescholen worden samengevoegd tot één universiteit resp. één hogeschool. Dit wordt aangeduid als een *institutionele fusie*.

[2-039] De WHW regelde de bestuursoverdracht aanvankelijk uitsluitend voor zover het hogescholen betrof. Inmiddels is ten gevolge van de wijziging van de WHW in het kader van de fusietoets in het onderwijs¹⁵² de regeling van de bestuursoverdracht op bijzondere universiteiten van overeenkomstige toepassing (art. 16.16, vijfde lid). Een bestuursoverdracht van een bijzondere hogeschool geschiedt, aldus de WHW, bij notariële akte, waarbij de overdragende rechtspersoon zich tevens verbindt de rechten ten aanzien van de gebouwen, terreinen en roerende zaken over te dragen. Die akte geldt tevens als akte van levering als bedoeld in Boek 3 BW. In de akte moet ook worden bepaald dat de rechtspersoon waaraan de instelling wordt overgedragen, het personeel in gelijke betrekkingen benoemt met ingang van de datum van overdracht. Door deze overdracht treedt de verkrijgende rechtspersoon in alle uit de wet voortvloeiende rechten en verplichtingen van haar rechtsvoorgangster (art. 16.16, derde en vierde lid). Dit is dus een verkrijging van goederen onder algemene titel. Ook door een bestuurlijke fusie vindt een verkrijging plaats onder algemene titel (art. 80, tweede lid, Boek 3 van het BW). Verrijking onder algemene titel is niet aan de orde bij een

meenschap niet juist. Het betreft namelijk de bepaling van artikel 10.2, tweede lid, WHW, die zegt dat een lid van het college van bestuur van een hogeschool niet tegelijk lid kan zijn van het college van bestuur van een andere hogeschool. Als het college van bestuur niet tevens het bestuur van de rechtspersoon is waarvan de betrokken hogescholen uitgaan, kunnen die hogescholen van één en dezelfde rechtspersoon (blijven) uitgaan.

¹⁵² Wet van 27 januari 2011, Stb. 95

institutionele fusie. De rechtspersoon waarvan de fuserende instellingen uitgaan, blijft dezelfde. Er gaan dus geen rechten of verplichtingen over op een andere rechtspersoon.

[2-040] De WHW regelde uitsluitend de bestuursoverdracht. De bestuurlijke fusie werd en wordt geregeld in titel 7 Boek 2 van het BW. Bovendien kan desgewenst in een Cao worden bepaald dat de door de SER vastgestelde Fusiegedragsregels 2000 van toepassing zijn¹⁵³. Niettemin heeft de wetgever het noodzakelijk geacht voor alle vormen van onderwijs, dus van het primair onderwijs tot en met het wetenschappelijk onderwijs specifieke bepalingen vast te stellen voor de bestuurlijke fusie met in begrip van de bestuursoverdracht alsmede voor de institutionele fusie. Bij de wijziging van de WHW in het kader van de fusietoets in het onderwijs is de hiervoor besproken regeling inzake de bestuursoverdracht van een bijzondere hogeschool uitgebreid tot de bestuurlijke fusie in het algemeen en is deze regeling mede van toepassing verklaard op rechtspersonen die bijzondere universiteiten in stand houden (art. 16.16, eerste en vijfde lid). Verder is – geheel overbodig – bepaald dat een rechtspersoon die twee of meer hogescholen in stand houdt, deze kan samenvoegen tot één hogeschool (art. 16.16, tweede lid). Deze bepaling is echter weer niet van toepassing op rechtspersonen die bijzondere universiteiten in stand houden (art. 16.16, vijfde lid). Dit laat uiteraard de mogelijkheid hiervan onverlet.

[2-041] In geval van een fusie van rechtspersonen, dus van een *bestuurlijke fusie*, moeten ingevolge het BW de desbetreffende besturen een *voorstel tot fusie* opstellen, dat aan onder andere moet vermelden de rechtsvorm, naam en zetel van de te fuseren rechtspersonen en de statuten van de verkrijgende rechtspersoon zoals die luiden en zoals zij na de fusie zullen luiden of, indien de verkrijgende rechtspersoon nieuw wordt opgericht, het ontwerp van de akte van oprichting alsmede de voornemens omtrent voortzetting of beëindiging van werkzaamheden (art. 312 Boek 2 van het BW). Voorts moet het bestuur van elke te fuseren rechtspersoon in een schriftelijke *toelichting* de redenen voor de fusie geven met een uiteenzetting over de verwachte gevolgen voor de werkzaamheden en een toelichting uit juridisch, economisch en sociaal oogpunt (art. 313 Boek 2 van het BW). De fusie geschiedt bij *notariële akte* en wordt van kracht met ingang van de dag na die waarop de akte is verleden (art. 318 Boek 2 van het BW). De in het kader van het fusieproces genomen besluiten moeten aan verschillende wettelijke en eventueel statutaire vormvoorschriften voldoen. Dit moet aan de notaris zijn gebleken (art. 318, tweede lid, Boek 2 van het BW). Een besluit tot fusie van een stichting behoeft de goedkeuring van de rechtbank, tenzij de statuten het mogelijk maken alle bepalingen daarvan te wijzigen (art. 317, vijfde lid, Boek 2 van het BW).

[2-042] Ingevolge de WHW zoals deze in het kader van de fusietoets in het onderwijs is gewijzigd, wordt een *institutionele* dan wel *bestuurlijke fusie* niet tot stand gebracht dan nadat daarvoor *goedkeuring* is verleend door de minister (art. 16.16a, eerste lid).

¹⁵³ De Fusiegedragsregels 2000 ter bescherming van de belangen van werknemers zijn niet van toepassing in geval van fusie in de o.a. non-profit sector, tenzij een van toepassing zijnde cao bepaalt dat zij wel in geval van een fusie van toepassing zijn.

De minister kan goedkeuring onthouden indien als gevolg van de fusie de daadwerkelijke variatie van het onderwijsaanbod zowel in het opzicht van de spreiding van voorzieningen als de diversiteit van het opleidingsaanbod in het hoger onderwijs gelet op het geheel van de voorzieningen op het gebied van het onderwijs op significante wijze wordt belemmerd. De minister kan in dit geval dus goedkeuring onthouden, hij behoeft dit echter niet. De vraag rijst evenwel of de minister ook in andere gevallen de goedkeuring kan onthouden en zo ja aan de hand van welke criteria? Worden deze pas bekend gemaakt in de beleidsregels die de minister kan vaststellen voor de uitoefening van zijn bevoegdheid tot goedkeuring? (art. 16.16b, vierde lid). De wet bepaalt slechts dat de minister zijn goedkeuring moet verlenen aan een institutionele fusie indien dit noodzakelijk is voor de voortzetting van de uit de wet voortvloeiende rechten en verplichtingen van een of meer betrokken instellingen (art. 16.16b, tweede lid). Dit raadselachtige criterium – dat bovendien onjuist is omdat bijzondere instellingen zelf geen rechtspersoon zijn en derhalve geen rechten en verplichtingen kunnen hebben – wordt op een nog raadselachtiger wijze toegelicht in de memorie van toelichting: “Een institutionele fusie wordt goedgekeurd indien wordt aangetoond dat deze institutionele fusie de instandhouding van 1 of meer instellingen garandeert.”¹⁵⁴. Mogelijk wordt bedoeld dat een institutionele fusie wordt goedgekeurd indien bij het uitblijven van de goedkeuring één of meer van de betrokken instellingen zouden worden opgeheven. Ten aanzien van de goedkeuring moet de minister zich laten adviseren door dezelfde commissie die adviseert over de macrodoelmatigheidstoets bij het instellen van nieuwe opleidingen¹⁵⁵ (art. 16.16b, derde lid). Met behulp van de beleidsregels die de minister kan vaststellen en waarmee de commissie rekening zal moeten houden, zal de commissie wel altijd adviseren wat de minister wenst. De minister moet binnen dertien weken beslissen op het verzoek om goedkeuring (art. 16.16c, eerste lid). Deze termijn kan hij met ten hoogste dertien weken verlengen (art. 16.16c, tweede lid). Op de beslissing van de minister is paragraaf 4.1.3.3 Awb van toepassing (art. 16.16c, derde lid). Dit betekent dat indien niet tijdig op het verzoek om goedkeuring is beslist, de goedkeuring van rechtswege is gegeven.

[2-043] Het *verzoek om goedkeuring* moet bij de minister worden ingediend door “de rechtspersoon dan wel de rechtspersonen dan wel de instellingen” gezamenlijk (art. 16.16a, tweede lid). De vermelding van “instellingen” is onjuist. Het zijn niet de instellingen die de bevoegdheid hebben te besluiten tot een bestuurlijke fusie van de rechtspersonen waarvan zij uitgaan noch kunnen zij besluiten tot een institutionele fusie. Het besluit tot een bestuurlijke fusie kan uitsluitend worden genomen door het daartoe bevoegde orgaan van de betrokken rechtspersonen, resp. rechtspersoon. Het verzoek om goedkeuring moet vergezeld van een *fusie-effectrapportage* en van een *schriftelijke verklaring van instemming*, zo bepaalt de gewijzigde WHW, “van de medezeggenschapsraden, dan wel voor zover het betreft een bijzondere universiteit de universiteitsraden, over de voorgenomen fusie die is voorafgegaan door de kennisname van de

¹⁵⁴ Kamerstukken II, 2008-2009, 32 040, nr. 3, blz. 30

¹⁵⁵ Zie over deze toets paragraaf 5.3.5.

fusie-effectrapportage door de medezeggenschapsraden respectievelijk de universiteitsraden” (art. 16.16a, tweede lid). Deze fusie-effectrapportage moet, zo bepaalt de wet, worden opgesteld “door de betrokken rechtspersoon dan wel rechtspersonen dan wel door de betrokken instellingen” (art. 16.16a, tweede lid). Ook hier is de vermelding van “instellingen” onjuist. Bovendien is geen rekening gehouden met de mogelijkheid dat bij de bijzondere instelling de medezeggenschap gesplitst is en alsdan wordt uitgeoefend door een ondernemingsraad en een studentenraad. Maar hoe dit ook zij, een instemmingsrecht van medezeggenschapsorganen ten aanzien van een bestuurlijke of institutionele fusie is principieel onjuist. Hierop wordt ingegaan in paragraaf 10.4. Waar het een bestuurlijke fusie betreft, die op zich zelf geen gevolgen behoeft te hebben voor personeel en studenten van de instelling, staat zij op gespannen voet met de vrijheid van onderwijs zoals deze door de Grondwet wordt gewaarborgd.

[2-044] De WHW (art. 16.16a, derde lid) geeft gedetailleerd aan wat de *fusie-effectrapportage* ten minste moet inhouden:

- de motieven voor de fusie,
- de alternatieven voor de fusie,
- het tijdsbestek waarbinnen de fusie zal worden gerealiseerd,
- de te bereiken doelen,
- de effecten van de fusie op de keuzevrijheid, in het bijzonder de effecten van de fusie op de spreiding van voorzieningen en de diversiteit van het onderwijsaanbod in het hoger beroeps onderwijs,
- de kosten en baten van de fusie,
- de gevolgen van de fusie voor het personeel en de studenten, waaronder begrepen de gevolgen voor de dienstverlening en de voorzieningen en de eventuele gevolgen voor andere belanghebbende partijen,
- de wijze waarop over de fusie wordt gecommuniceerd, en
- de wijze waarop de fusie wordt geëvalueerd.

[2-045] Hoe een en ander zich, in geval van een bestuurlijke fusie verhoudt tot de voorschriften van het BW voor het voorstel tot fusie (zie hiervoor) is niet duidelijk. Effecten voor de spreiding van voorzieningen en de diversiteit van het onderwijsaanbod treden overigens niet alleen op bij een fusie. Ook besluiten van of afspraken tussen instellingsbesturen over onderlinge taakverdeling kunnen deze effecten hebben. Zo kan worden afgesproken dat de ene instelling opleiding X beëindigt en de andere instelling de capaciteit van de gelijksoortige opleiding X uitbreidt. Ten aanzien hiervan heeft de minister geen bevoegdheden, ook indien die besluiten of afspraken in zijn ogen negatieve effecten hebben voor de spreiding of diversiteit van onderwijsvoorzieningen. Indien dergelijke besluiten of afspraken worden gerealiseerd en daarna tot fusie wordt besloten, zijn deze effecten dus niet meer aan de fusie toe te rekenen en kunnen zij dus geen rol meer spelen bij de ministeriële fusietoets. Dit illustreert de zinloosheid van de fusietoets in het hoger onderwijs.

[2-046] Waarschijnlijk omdat in de ogen van de wetgever de bijzondere universiteiten en hogescholen en de besturen van de rechtspersonen waarvan deze instellingen uitgaan, niet bij machte zijn een behoorlijke fusie-effectrapportage op te stellen, is in de WHW bepaald dat bij ministeriële regeling voor de fusie-effectrapportage een model-formulier wordt vastgesteld! (art. 16.16a, vijfde lid). De departementale harmonisatiedrang leidt er toe dat wat voor het basisonderwijs schijnt te moeten worden geregeld, ook voor het hoger onderwijs moet gelden. Een indicatie wat het hoger onderwijs te wachten staat, mocht ooit de gedachte van één wet met algemene bepalingen voor het hele onderwijs worden gerealiseerd.

[2-047] De wettelijke regeling inzake de fusietoets in het hoger onderwijs is een staaltje van de bemoeizucht van de overheid met alle bureaucratie van dien. Bovendien is de noodzaak hiervan voor het hoger onderwijs niet aangetoond. Deregulering wordt alleen nog maar met de mond beleden of ontaardt in de in paragraaf 1.5 genoemde schijndereregulering. Ten slotte zij nog opgemerkt dat deze regeling niet consistent is met eerder overheidsbeleid, dat – overigens op goede gronden – was gericht op schaalvergroting in het hoger beroepsonderwijs. Deze wettelijke regeling dient zo spoedig mogelijk weer te worden afgeschaft.

[2-048] In geval van een bestuursoverdracht, een bestuurlijke fusie of institutionele fusie van een instelling voor hoger onderwijs moet de bijlage bij de WHW worden aangepast. Uit oogpunt van doelmatigheid bepaalt de wet dat in die gevallen de bijlage met onmiddellijke ingang wordt geacht te zijn aangepast. De rechtspersoon die de instelling na de bestuursoverdracht in stand houdt, wordt geacht met onmiddellijke ingang te zijn opgenomen in de bijlage en de rechtspersoon waardoor de bestuursoverdracht is verricht, wordt geacht vanaf dat tijdstip niet langer in de bijlage te zijn opgenomen (art. 16.19, eerste lid). De uit een institutionele fusie voortkomende hogescholen worden geacht met onmiddellijke ingang te zijn opgenomen in de bijlage en de hogescholen waaruit zij voortkomen, worden geacht vanaf dat tijdstip niet langer in de bijlage te zijn opgenomen (art. 16.19, tweede lid). De wettelijke regeling houdt alleen rekening met een bestuursoverdracht of een fusie waarbij hogescholen betrokken zijn en regelt dit – althans in theorie onjuist – niet voor universiteiten.

2.2.6. Splitsing

[2-049] Niet alleen de fusie van rechtspersonen wordt geregeld in het BW maar ook het spiegelbeeld: de splitsing. Deze bepalingen gelden ook voor splitsing van rechtspersonen waarvan een of meer instellingen voor hoger onderwijs uitgaan. Bij de regeling van de splitsing maakt het BW onderscheid tussen zuivere splitsing en afsplitsing. Bij zuivere splitsing houdt de splitsende rechtspersoon na de splitsing op te bestaan en wordt haar vermogen onder algemene titel verkregen door twee of meer andere rechtspersonen. Bij afsplitsing blijft de splitsende rechtspersoon bestaan en wordt een deel van haar vermogen onder algemene titel verkregen door een of meer andere rechtspersonen waarvan ten minste één bij de splitsing door de splitsende rechtsper-

soon wordt opgericht (art. 334a Boek 2 van het BW). De partijen bij een splitsing moeten dezelfde rechtsvorm (i.c. vereniging of stichting) hebben. Wordt een verkrijgende rechtspersoon bij de splitsing opgericht, dan moet deze de rechtsvorm hebben van de splitsende rechtspersoon (art. 334b, eerste en tweede lid, Boek 2 van het BW).

[2-050] Een rechtspersoon waarvan twee of meer instellingen voor hoger onderwijs uitgaan, kan besluiten een van die instellingen onder te brengen in een nieuwe rechtspersoon (afsplitsing) dan wel alle van haar uitgaande instellingen in andere rechtspersonen onder te brengen, waarbij zij zelf wordt opgeheven (zuivere splitsing). In beide gevallen komt de splitsing neer op een bestuursoverdracht, die ingevolge de WHW zoals gewijzigd in het kader van de fusietoets als een bestuurlijke fusie wordt beschouwd (art. 16.16, tweede lid) met alle bijbehorende bureaucratie van dien.

[2-051] Ook kan een rechtspersoon waarvan een bijzondere instelling voor hoger onderwijs uitgaat, die instelling splitsen in twee instellingen. Indien dit niet gepaard gaat met het oprichten van een of meer rechtspersonen waarin die instellingen worden ondergebracht, is er geen sprake van een bestuurlijke splitsing maar van een institutionele splitsing. De WHW onderwerpt ook deze institutionele splitsing aan ministeriële goedkeuring, althans voor zover het om een bekostigde hogeschool gaat (art. 16.17); over de splitsing van een bekostigde universiteit zwijgt de wet. Aan de goedkeuring kan de minister voorwaarden verbinden. Gezwegen wordt echter over de criteria die de minister bij zijn besluit omtrent de goedkeuring dient te hanteren.

[2-052] In het voorgestelde wetsartikel over de splitsing van een bekostigde hogeschool wordt in één adem het verkrijgen van een andere vestigingsplaats van een bekostigde hogeschool genoemd. Ook dit wordt onderworpen aan ministeriële goedkeuring die al dan niet onder voorwaarden kan worden verleend. Ook in dit geval wordt gezwegen over de daarbij te hanteren criteria (art. 16.17). Het gaat hierbij niet om de rechtspersoon waarvan die hogeschool uitgaat en dus niet om de statutaire vestigingsplaats van die rechtspersoon. Het gaat om de hogeschool, dus om de verzameling opleidingen van die hogeschool. In het wetsontwerp is vergeten de verhouding met de regeling van de vestigingsplaats van opleidingen (art. 7.17) aan te geven.

[2-053] Ook bij splitsing van een rechtspersoon waarvan een instelling voor hoger onderwijs uitgaat of van die instelling alsmede in geval van wijziging van de vestigingsplaats van die instelling moet de bijlage van de WHW worden aangepast. De WHW heeft hiervoor een regeling getroffen analoog aan die voor het geval van fusie (art. 6.19, tweede en derde lid).

2.2.7. Maatschappelijke onderneming

[2-054] Bijzondere instellingen voor hoger onderwijs gaan uit van rechtspersonen met volledige rechtsbevoegdheid. Bij de bekostigde instellingen zijn deze rechtspersonen verenigingen met volledige rechtsbevoegdheid of stichtingen. Deze rechtspersonen

hebben geen winstoogmerk. De zgn. rechtspersonen voor hoger onderwijs die niet worden bekostigd door de overheid, kunnen wel gericht zijn op het behalen van winst. Zij kunnen dus ook uitgaan van naamloze of besloten vennootschappen. Zo gaat “Nyenrode Business Universiteit” – die krachtens het in de WHW geïncorporeerde overgangsrecht bij de wijzigingswet inzake “versterking besturing” voor onbepaalde tijd een aangewezen universiteit blijft (art. 18.75, derde lid) – uit van de Universiteit Nyenrode B.V.¹⁵⁶. Mochten de openbare universiteiten en de Open Universiteit – zoals ik in paragraaf 2.2.3 heb aangegeven – bijzondere universiteiten worden, ligt het voor de hand dat zij net als de bekostigde bijzondere universiteiten uitgaan van verenigingen of stichtingen.

[2-055] Op 3 juli 2009 is bij de Staten-Generaal ingediend een wetsontwerp tot wijziging van Boek 2 BW houdende regels voor de vereniging of stichting tot instandhouding van een maatschappelijke onderneming¹⁵⁷. Dat wetsontwerp – dat overigens door het kabinet Rutte-Verhagen wordt ingetrokken¹⁵⁸ – heeft tot strekking naast de vereniging of stichting in het BW ook een regeling op te nemen van de vereniging of stichting tot instandhouding van een maatschappelijke onderneming. Het begrip “maatschappelijke onderneming” wordt in het ontwerp niet nader gedefinieerd. Blijkens de memorie van toelichting gaat het bij maatschappelijke ondernemingen om instellingen “die een belangrijke maatschappelijke taak uitvoeren”, waarbij met name wordt gedacht aan instellingen op het gebied van onderwijs, zorg en huisvesting. Het wetsontwerp wil aldus die memorie “de ontwikkelingen die deze instellingen (...) doormaken vanuit het privaatrecht ondersteunen en verder helpen”. “Het kabinet” zo vervolgt de memorie “wil de instellingen met dit voorstel een vorm aanbieden die hen in staat stelt om de relaties met de omgeving verder te professionaliseren en relaties met andere organisaties aan te gaan. Daarbij is gekozen voor versterking van de herkenbaarheid van de maatschappelijke onderneming door een aantal gemeenschappelijke kenmerken in systeemeisen vast te leggen en deze structuur juridisch te versterken”¹⁵⁹.

[2-056] Als kenmerken voor de rechtsvorm van de vereniging of stichting die een maatschappelijke onderneming in stand houdt, noemt de memorie van toelichting¹⁶⁰ de volgende elementen:

- zij wordt opgericht met het doel maatschappelijke diensten te verrichten;
- het bestuur bestuurt;
- naast het bestuur is er een raad van toezicht en een belanghebbendenvertegenwoordiging;

¹⁵⁶ Overigens is het de vraag of deze instelling nog wel een aangewezen universiteit is. Zij is destijds bij Koninklijk besluit van 27 september 1982, Stb. 558, aangewezen als instelling “uitgaande van de Stichting Nyenrode, Instituut voor Bedrijfskunde” en niet als instelling uitgaande van een besloten vennootschap. Een wijziging van het aanwijzingsbesluit heeft nooit plaats gevonden.

¹⁵⁷ Kamerstukken II, jaar 2008-2009, 32 003, nr. 2

¹⁵⁸ Kamerstukken II, 2010-2011, 32 417, nr 47

¹⁵⁹ Kamerstukken II, jaar 2008-2009, 32 003, nr. 3, blz. 1

¹⁶⁰ Kamerstukken II, jaar 2008-2009, 32 003, nr. 3, blzz. 8 en 9

- het bestuur legt zowel verticaal jegens de overheid (zoals voorgeschreven in sectorwetgeving) als horizontaal jegens de belanghebbendenvertegenwoordiging en de maatschappij (in het jaarverslag) verantwoording af over het door hem gevoerde beleid;
- het bestuur heeft de mogelijkheid winstbewijzen uit te geven (tenzij dit bij wet is uitgesloten), onder de verplichting tot het veilig stellen van publieke gelden;
- in geval van een vereniging is er ook een algemene ledenvergadering en de houders van winstbewijzen vormen ook een algemene vergadering met beperkte bevoegdheden.

[2-057] Verenigingen of stichtingen waarvan een universiteit of hogeschool uitgaat, zijn ook opgericht om een maatschappelijk doel te dienen nl. om een universiteit of hogeschool in stand te houden. Om dit mogelijk te maken is dus de nieuwe rechtsvorm niet nodig. Dat het bestuur bestuurt, ligt voor de hand. Ook hiervoor is een nieuwe rechtsvorm niet nodig. Mocht een bestuur niet besturen, is er met de betrokken instelling iets grondig mis! Een raad van toezicht is sedert de wetwijziging inzake “versterking besturing” inmiddels bij alle instellingen voor hoger onderwijs verplicht. Een “belanghebbendenvertegenwoordiging” voor alle bij de maatschappelijke onderneming betrokken belanghebbenden kan ook zonder nieuwe rechtsvorm desgewenst worden ingesteld. Het is echter de vraag of een college van bestuur dat – naast al het overleg dat het intern met directeuren en besturen van de verschillende eenheden voert – ook overleg moet voeren met en medezeggenschapsorganen en een belangenvertegenwoordiging en de raad van toezicht, nog wel slagvaardig kan besturen. Bovendien rijst de vraag welke personen of instanties bij de instelling betrokken zijn behalve personeelsleden en studenten. Gaat het om de gemeente van vestiging, de provincie, de Kamer van Koophandel, scholen in de regio, andere instellingen voor hoger onderwijs in binnen of buitenland, leveranciers, ouders met kinderen die misschien ooit aan de betrokken instelling gaan studeren? Elk van deze personen of instanties heeft wel een belang bij de universiteit of hogeschool. De vraag rijst echter of dat wel voldoende grond is medezeggenschap te hebben over de strategie het onderwijs- of onderzoekbeleid van de instelling. Bij tal van universiteiten en hogescholen zijn – en dat is veel zinvoller – raden van advies aanwezig waarin externen bijv. beroepsgenoten, werkgevers e.d. zitting hebben, is er meer of minder intensief contact met alumni, enz. Verantwoording legt het college door middel van jaarverslag en jaarrekening verticaal af aan de raad van toezicht. De minister ontvangt deze stukken ten behoeve van zijn wettelijke verantwoordelijkheid toe te zien op een rechtmatige en doelmatige besteding van overheidsmiddelen. Het is voorts welbegrepen eigen belang van de instellingen voor hoger onderwijs de buitenwereld inzicht te geven in hun verrichtingen en prestaties. In zoverre leggen zij “verantwoording af aan de maatschappij”. Jaarverslag en jaarrekening zijn daarvoor niet de meest geschikte instrumenten. Verwezen zij naar paragraaf 4.9 waar wordt ingegaan op verantwoording incl. de zgn. horizontale verantwoording. Een vereniging heeft altijd een ledenvergadering. Ook daarvoor is de nieuwe rechtsvorm niet nodig. Het enige nieuwe van de nieuwe rechtsvorm is de mogelijkheid dat, indien de statuten van de vereniging of stichting dit bepalen, de onderneming winstbewijzen kan uitgeven.

[2-058] Het uitgeven van winstbewijzen mag er echter niet toe leiden dat middelen die door of vanwege de overheid zijn verkregen of de opbrengsten daarvan door de vereniging of stichting niet worden besteed voor het doel waarvoor zij zijn bestemd, zo bepaalt artikel 3071 Boek 2 van het BW zoals in het wetsontwerp voorgesteld. De instellingen voor hoger onderwijs ontvangen een rijksbijdrage ten behoeve van de uitvoering van hun wettelijke taken. Zij hebben evenwel bestedingsvrijheid en mogen deze middelen ook besteden voor andere activiteiten binnen hun wettelijke doelstelling¹⁶¹. Het is echter evident dat belastinggeld niet mag worden besteed voor het doen van winstuitkeringen. De “winst” zal dus alleen kunnen worden behaald bij activiteiten die niet of niet mede mogelijk worden gemaakt door de rijksbijdrage. Nog daargelaten dat dit het nodige vergt van de administratie, ligt het niet voor de hand dat instellingen voor hoger onderwijs hun inkomsten uit die activiteiten aan kapitaalverschaffers als winst zullen willen uitkeren. Die inkomsten komen ten goede aan degenen die ze hebben gegeneerd en/of hun onderwijs- of onderzoekgroep en/of de instelling als geheel, al naar gelang de interne regelingen. Met die opbrengsten kan apparatuur worden aangeschaft, kunnen plaatsen voor promovendi of postdocs worden gefinancierd, enz.

[2-059] Gezien het vorenstaande is mijn conclusie dat de rechtsvorm van een vereniging of stichting ter instandhouding van een maatschappelijke onderneming geen voor de hand liggende rechtsvorm voor het hoger onderwijs is, zo aan die rechtsvorm al behoefte zou bestaan¹⁶². Intrekking van het wetsontwerp levert dan ook voor het hoger onderwijs geen probleem op.

2.3. Open bestel

[2-060] In paragraaf 2.2.4 is uiteengezet dat de WHW tot de inwerkingtreding van de wijzigingswet inzake “versterking besturing” onderscheid maakte tussen enerzijds aangewezen universiteiten en hogescholen en anderzijds bekostigde universiteiten en hogescholen. Daarmee volgde de WHW het systeem van de WWO 1960 en de WWO 1986, die op hun beurt dit systeem hadden ontleend aan de hoger-onderwijswet van 1876. In dit systeem was ieder ingevolge de in de Grondwet erkende vrijheid van onderwijs vrij een instelling voor hoger onderwijs op te richten en kon deze instelling mits was voldaan aan een aantal wettelijke eisen, door een aanwijzing door de overheid een universiteit of hogeschool¹⁶³ worden met als gevolg dat zij ten aanzien van de getuigschriften en titulatuur in dezelfde positie werd gebracht als de rijksinstellingen. Bekostiging van bijzondere universiteiten en hogescholen werd mogelijk gemaakt bij de WWO 1960. De bekostigde instellingen werden met naam en toenaam genoemd in de wet en, onder de WHW, in de bijlage bij de wet. In de WWO 1960 (art. 15 WWO 1960) werd naast de openbare universiteiten en hogescholen ook een aantal eerder aangewezen universiteiten en hogescholen te weten de bijzondere universiteiten te Amsterdam en Nijmegen en de bijzondere hogeschool voor maatschappij en gees-

¹⁶¹ Zie hierover paragraaf 4.8.

¹⁶² Vgl. G.D. Minderman, Legitimatie & Verankerung, Uitdagingen voor de maatschappelijke ondernemer

¹⁶³ Toen nog de aanduiding van een instelling voor wetenschappelijk onderwijs (zie paragraaf 2.1.1).

teswetenschappen te Tilburg (thans: de Vrije Universiteit te Amsterdam, resp. de Radbouduniversiteit Nijmegen en de Universiteit van Tilburg) in de wet opgenomen. Ook de Nederlandse Economische Hogeschool te Rotterdam werd in de WWO 1960 vermeld. De vermelding van deze hogeschool in de WWO 1960 duurde evenwel tot 1973, in welk jaar zij met de Medische faculteit te Rotterdam werd samengevoegd tot een rijksuniversiteit te Rotterdam (thans: de Erasmus Universiteit Rotterdam).

[2-061] Dit wettelijk systeem maakte het dus mogelijk dat elke instelling van hoger onderwijs die aan de eisen inzake de kwaliteit van het onderwijs en de continuïteit van de instelling voldeed, als universiteit of hogeschool werd aangewezen. Deze aanwijzing geschiedde ingevolge de WWO 1960 en de WWO 1986 bij koninklijk besluit en ingevolge de WHW bij ministerieel besluit. Dit systeem maakte het voorts mogelijk dat een aangewezen universiteit of hogeschool als bekostigde universiteit of hogeschool in de wet, resp. in de bijlage bij de wet werd opgenomen. Hiervoor was een besluit van de wetgever nodig. Het feit dat het besluit van de wetgever afhankelijk is van een subjectieve politieke wil, is geen reden het bestel tot een gesloten bestel te verklaren. De geschiedenis wijst anders uit. Zo zijn bij de WWO, zoals zojuist gezegd, in 1960 vier eerder aangewezen universiteiten en hogescholen als bekostigde universiteiten en hogescholen in de wet opgenomen en zijn voorts bij de wijziging van de WHW in het kader van “versterking besturing” in 2010 wederom vier eerder als universiteit aangewezen universiteiten als levensbeschouwelijke universiteiten in de bijlage vermeld. De WHW zelf noemt daarvoor expliciet slechts de eis dat de universiteit of hogeschool uitgaat van een rechtspersoon met volledige rechtsbevoegdheid zonder winstoogmerk (art. 10.8, eerste lid) en dat voorts wordt voldaan aan de bekostigingsvoorwaarden, incl. de deugdelijkheidseisen. Gelet op het wettelijk systeem zal de wetgever, nu nieuwe opleidingen die door bekostigde universiteiten en hogescholen worden ingesteld, aan een macrodoelmatigheidstoets¹⁶⁴ zijn onderworpen, a fortiori een nieuw in de bijlage bij de WHW op te nemen universiteit of hogeschool aan deze toets moeten onderwerpen. Deze toets is nodig om verdunning van de beschikbare middelen en verschraling van het onderwijsaanbod te voorkomen. Dit laatste kan het gevolg zijn als nieuwe aanbieders zich alleen richten op het verzorgen van goedkopere opleidingen, waar bestaande instellingen deze nodig hebben om met behulp van de opbrengsten daarvan andere opleidingen (geneeskunde wiskunde en natuurwetenschappen, geesteswetenschappen) te financieren.

[2-062] Het vorenstaande maakt duidelijk dat er binnen het hoger onderwijs al vele jaren een open bestel was, waarbij toetreding van nieuwe aanbieders onderworpen was aan regulering. Elke instelling voor hoger onderwijs kon worden aangewezen en had de gelegenheid geaccrediteerde opleidingen aan te bieden. Ook buitenlandse instellingen voor hoger onderwijs konden, voor zover zij een vestiging in Nederland hadden, en indien zij dit wensten, als (Nederlandse) universiteit of hogeschool worden aangewezen. Dit laatste is echter nooit gebeurd. Elke aangewezen instelling kon in

¹⁶⁴ Zie hierover paragraaf 5.3.5.

beginsel bekostiging verkrijgen, zij het dat dit afhankelijk was van de wetgever en dus van de politieke wil. Voor aanwijzing moest aan voorwaarden worden voldaan met betrekking tot kwaliteit van het onderwijs incl. het voldoen aan de deugdelijkheidseisen¹⁶⁵ en met betrekking tot de continuïteit van de instelling. Voor bekostiging moest de instelling de macrodoelmatigheidstoets met goed gevolg hebben doorstaan en moet bovendien worden voldaan aan voorwaarden met betrekking tot het ontbreken van winstoogmerk alsmede met betrekking tot de inschrijving van studenten en de collegegeldheffing, de inrichting van het bestuur, de medezeggenschap en de rechtsbescherming van personeel en studenten. Door aanvaarding door de Tweede Kamer van de motie Tichelaar (PvdA)/Visser (VVD)/Kranefeldt (PvdA)/Van Dam (PvdA)¹⁶⁶ heeft zij de regering uitgenodigd “wetgeving te ontwikkelen die een modern, flexibel open bestel mogelijk maakt”. Het gaat er dus om het bestaande open bestel te moderniseren en flexibeler te maken. De regering heeft niet alleen verzuimd de Tweede Kamer uit te leggen dat er al een open bestel is maar heeft ook verzuimd duidelijk te maken welk beleid zij voorstaat en welke criteria zij hanteert of voornemens is te hanteren bij aanwijzing als universiteit of hogeschool resp. bij de ontwikkeling van voorstellen de bijlage van de wet met een of meer universiteiten of hogescholen aan te vullen. Dat hadden voorstellen kunnen zijn om het open bestel overeenkomstig de motie te moderniseren en flexibeler te maken. In de plaats daarvan heeft zij gekozen voor experimenten om meer kennis te verzamelen over de mogelijke effecten van een open bestel¹⁶⁷, waarbij zij aan de Tweede Kamer het IBO Open Bestel, Interdepartementaal Beleidsonderzoek 2003–2004, nr. 2, heeft gezonden en heeft gewezen op het door de Onderwijsraad uitgebrachte advies “Ruimte voor nieuwe aanbieders in het hoger onderwijs”¹⁶⁸. Vervolgens heeft de staatssecretaris van OCW de Tweede Kamer de Beleidsnotitie experimenten met een open bestel in het hoger onderwijs aangeboden¹⁶⁹, waarin een nadere uitwerking aan deze experimenten wordt gegeven.

[2-063] Ter concretisering van de beleidsnotitie is in 2006 een Tijdelijke regeling subsidie experimenten open bestel¹⁷⁰ vastgesteld. Deze regeling maakt subsidiëring van deze experimenten mogelijk om kennis op te doen over de effecten van het toelaten tot publieke financiering van nieuwe aanbieders en van aangewezen instellingen in het hoger onderwijs en van de voorwaarden waaronder in het publiek bekostigde bestel ruimte kan worden gemaakt voor nieuwe aanbieders en voor aangewezen instellingen. Het gaat om subsidies voor een opleiding verzorgd door aangewezen instellingen of nieuwe aanbieders. De eis dat het om rechtspersonen moet gaan zonder winstoogmerk wordt niet gesteld! Voorts is een Commissie Experimenten Open Bestel Hoger Onder-

¹⁶⁵ Zie paragraaf 2.3.1.

¹⁶⁶ Kamerstukken II, 2003-2004, 29 410, nr 4

¹⁶⁷ Kamerstukken II, 2004-2005, 29 891, nr. 1

¹⁶⁸ Bijlage bij Kamerstukken II, 2003-2004, 29 410, nr. 17

¹⁶⁹ Bijlage bij Kamerstukken II, 2004-2005, 29 891, nr 3

¹⁷⁰ Regeling van de staatssecretaris van OCW van 25 oktober 2006, Stcrt. 220

wijs ingesteld, die op 25 maart 2010 haar eindverslag heeft opgesteld, waarin zij drie aanbevelingen heeft geformuleerd¹⁷¹:

- 1) nader onderzoek naar de mogelijkheid om in de wetgeving van het hoger onderwijs een procedure en criteria op te nemen voor toelating tot de bekostiging van (opleidingen aan) thans niet bekostigde instellingen;
- 2) de mogelijkheid van een tweede leerweg voor werkenden via versterking van vraag- en aanbodzijde in het postinitieel hoger onderwijs;
- 3) aanpassing van de marktordening en financiering van de masteropleidingen.

[2-064] Op deze aanbevelingen heeft de minister van OCW blijkens het eindverslag van de commissie als volgt gereageerd:

ad 1) Hij vindt de meerwaarde van het openen van het bestel voor de kwaliteit van het onderwijs nog onvoldoende duidelijk. Hij wil eerst meer expliciet inzicht in deze meerwaarde voordat een onderzoek naar een mogelijke toetredingsprocedure kan worden gestart.

ad 2) Dit onderwerp staat hoog op de agenda van het kabinet. De vraag is, hoe de deelname aan postinitiële scholing kan worden vergroot. Op dit moment is er nog geen consensus hoe dit doel te bereiken. De minister geeft aan dat de belemmeringen voor vraag en aanbod van postinitiële scholing parallel aan de experimenten open bestel verder worden onderzocht.

ad 3) De minister onderschrijft de doelstellingen die de Commissie in haar advies voor de wo-masters schetst. Hij benadrukt dat de wo-master in zijn visie geen postinitieel onderwijs is maar het eindniveau van de universitaire opleiding. Daarom moet er voorlopig bij elke wo-bacheloropleiding een doorstroommaster blijven waarvoor publieke bekostiging beschikbaar is. Ook wordt met andere instrumenten gewerkt aan de dynamiek van de masteropleiding. Zo lopen in het kader van het Sirius-programma experimenten met het stimuleren van excellentie. Er komt een aparte tranche voor masteropleidingen waarbij ook collegegelddifferentiatie mogelijk is.

[2-065] Het is jammer dat de minister in zijn reactie vermeld onder ad 1), niet bereid was om, zoals de Commissie aangeeft, na te denken over een in de wet geregelde procedure en aan in de wet geregelde criteria om te komen tot het opnemen in de bijlage bij de WHW van instellingen die thans niet bekostigd worden. Anders dan de Commissie ben ik overigens van mening dat het daarbij niet moet gaan om door de overheid te bekostigen opleidingen van overigens niet bekostigde instellingen maar om nieuwe bekostigde instellingen. Het gaat in het systeem van de WHW niet om subsidiëring van activiteiten maar om bekostiging van instellingen. Overigens hebben bekostigde instellingen de mogelijkheid opleidingen te verzorgen waarvoor zij geen bekostiging wensen. Op de vraag in hoeverre zij daarvoor overheidsmiddelen mogen gebruiken wordt ingegaan in paragraaf 4.8.3. De reactie van de minister vermeld onder ad 2) – die overigens weinig te maken heeft met het open bestel – is merkwaardig nu de overheid meer dan

¹⁷¹ Bijlage bij Kamerstukken II, 2009-2010, 31 288, nr. 95

eens heeft aangegeven dat zij geen verantwoording voor de bekostiging van postinitiële opleidingen draagt maar de financiering daarvan ziet als de verantwoordelijkheid van de deelnemers aan deze opleidingen en hun werkgevers. De overheid is hooguit bereid startsubsidies te geven¹⁷². Met de reactie van de minister onder ad 3) kan ik mij geheel verenigen. Zeker zolang de bacheloropleiding in het wetenschappelijk onderwijs in de maatschappij nog niet de erkenning heeft gevonden van een afgeronde opleiding, is het niet opportuun de wetgeving op het punt van de doorstroommaster en de financiering van de masteropleidingen te wijzigen.

[2-066] Gelet op de politieke wensen inzake een modern, flexibel open bestel is het verbazingwekkend dat in het kader van de wijziging van de WHW inzake “versterking besturing” de aanwijzing van instellingen is afgeschaft en de categorie aangewezen universiteiten en hogescholen is verdwenen. Enkele consequenties hiervan heb ik vermeld in paragraaf 2.2.4. Juist ter handhaving van het open bestel en ter flexibilisering en modernisering daarvan dient de aanwijzing als universiteit of hogeschool te worden gehandhaafd, waarbij, zoals ik in hoofdstuk 3 zal voorstellen, de aanwijzing ook formeel de betekenis krijgt van accreditatie van de betrokken instelling. Bij de aanwijzing mag het niet uitmaken of het gaat om een Nederlandse instelling of om een in Nederland aanwezige (nevenvestiging van een) buitenlandse instelling. De verdergaande internationalisering kan immers meebrengen dat ook buitenlandse aanbieders van hoger onderwijs de Nederlandse markt betreden. Als dat gebeurt, is dat gelet op de vrijheid van onderwijs niet tegen te houden. Voorts moet voor de aldus geaccrediteerde instellingen de wet zelf de procedure en criteria aangeven die het hen mogelijk maakt de status van bekostigde universiteit of hogeschool te verkrijgen. Het is niet nodig dat de wetgever die status verleent. Het kan ook de minister zijn. Het stelsel wordt dan meer open omdat de subjectieve politieke wil om de instelling de status van bekostigde instelling te geven, wordt vervangen door een objectieve beslissing van de minister, gebaseerd op in de wet vastgelegde criteria en met de mogelijkheid van rechterlijke toetsing van het ministeriële besluit. Die criteria zullen onder andere moeten voorkomen dat nieuwe aanbieders worden bekostigd die uitsluitend goedkopere opleidingen aanbieden. Dat zal immers ten koste kunnen gaan van de bekostigde instellingen die juist dankzij hun goedkopere, studentrijke opleidingen door kruisbestuiving kostbare opleidingen in stand kunnen houden

2.4. Wettelijke regeling

[2-067] De WHW geldt voor zeer uiteenlopende instellingen voor hoger onderwijs. Zij geldt voor universiteiten, hogescholen, de Open Universiteit en rechtspersonen voor hoger onderwijs, voor openbare en bijzondere instellingen, en voor bekostigde en niet bekostigde instellingen. Het onderscheid openbaar en bijzonder heeft gevolgen voor de wijze van gelding van de wettelijke bepalingen. Hierop wordt ingegaan in de volgende

¹⁷² bijv. voor het verzorgen van postinitiële masteropleidingen in het hoger beroepsonderwijs ingevolge de Subsidieregeling postinitiële masteropleidingen hoger beroepsonderwijs (Stert. 2009, 11613).

paragraaf. Het onderscheid tussen universiteiten, hogescholen en andere instellingen alsmede het onderscheid tussen bekostigde en niet bekostigde instellingen hebben gevolgen voor de *systematiek van de wet*. Niet alle bepalingen gelden voor alle instellingen. Op deze systematiek wordt ingegaan in paragraaf 2.4.2.

2.4.1. Wijze van gelding wettelijke bepalingen

[2-068] In beginsel is de Nederlandse wetgeving voor ieder die zich in Nederland bevindt, rechtstreeks verbindend. Hierop is een belangrijke uitzondering: de onderwijswetgeving is, voor zover het bijzondere scholen en bijzondere instellingen betreft, voor een belangrijk deel ingekleed in *voorwaarden voor bekostiging*. Dit is ook het geval met de hoger onderwijswetgeving. De voorwaarden voor bekostiging kunnen – ook al doet de WHW dit zelf niet expliciet – worden onderscheiden in *voorwaarden van erkenning en bekostiging waaraan ter waarborging van de deugdelijkheid van het onderwijs ten minste moet worden voldaan en overige bekostigingsvoorwaarden*. De bekostigde bijzondere instellingen moeten aan de beide categorieën voorwaarden voldoen. De aangewezen instellingen en – sedert de wijzigingswet inzake “versterking besturing” – de daarvoor in de plaats gekomen rechtspersonen voor hoger onderwijs moeten aan de eerstgenoemde categorie voorwaarden voldoen, die voor hen, omdat zij niet worden bekostigd, uitsluitend voorwaarden van “erkenning” zijn.

[2-069] De WHW kent derhalve, zij het niet expliciet, *drie vormen van gelding* van voorschriften voor de *bijzondere instellingen*. Deze zijn:

- direct geldende, niet als voorwaarde voor erkenning en/of bekostiging geformuleerde wettelijke bepalingen,
- de voorwaarden voor “erkenning waaraan ter waarborging van de deugdelijkheid van het onderwijs ten minste moet worden voldaan”, en de
- voorwaarden voor bekostiging.

[2-070] Tot de eerste categorie, de *direct geldende* (niet als voorwaarde voor erkenning en/of bekostiging geformuleerde wettelijke) *bepalingen* behoren algemene, definiërende bepalingen die het voorwerp en de reikwijdte van de wettelijke regeling omschrijven en als zodanig de werkingssfeer van de wet bepalen. Dit zijn onder meer de bepalingen, vervat in de artikelen 1.2, 1.3 en 1.4 WHW, voor zover het de doelomschrijving van universiteiten en hogescholen, resp. academische ziekenhuizen betreft, alsmede de artikelen 1.6, 1.7a, 1.8, 1.9 en 1.10 WHW. Ook de sanctie en strafbepalingen van hoofdstuk 15 van de WHW zijn direct geldende bepalingen. Opgemerkt zij dat ook de in artikel 23 Grondwet genoemde algemene beperkingen op de daarin gewaarborgde vrijheid van onderwijs in direct geldende bepalingen kunnen worden neergelegd. Een belangrijke uitwerking hiervan is te vinden in de Wet op het onderwijstoezicht¹⁷³, waarin de taak en bevoegdheden van de inspectie voor het onderwijs worden geregeld.

¹⁷³ Wet van 20 juni 2002, Stb. 387

[2-071] De tweede categorie, *de voorwaarden voor erkenning waaraan ter waarborging van de deugdelijkheid van het onderwijs moet worden voldaan*, wordt gevormd door de bepalingen van de WHW betreffende de kwaliteitszorg (art. 1.18), de registratie (hoofdstuk 6, titel 3), het onderwijs, de examens, de promoties (hoofdstuk 7, titel 1) en de vooropleidingseisen (hoofdstuk 7, titel 2). Deze voorwaarden gelden zowel voor de niet bekostigde rechtspersonen voor hoger onderwijs (artt. 1.12, tweede lid, 1.12a, slotzin, en 6.10, eerste lid) als voor de bekostigde bijzondere universiteiten en hogescholen met dien verstande dat de bepalingen betreffende de promoties alleen voorwaarden zijn voor de universiteiten. Zij zijn zo direct van belang voor de deugdelijkheid van het onderwijs dat het niet voldoen daaraan onmiddellijk consequenties moet hebben voor de erkenning van de instelling als gerechtigde om op grond van examens van de desbetreffende opleidingen) graden te verlenen, waaraan wettelijk beschermde titulatuur en ander civiel effect is verbonden¹⁷⁴. Deze voorwaarden dienen zonder meer door de bijzondere instellingen in acht te worden genomen. Niet-inachtneming ervan kan in bepaalde gevallen zelfs de nietigheid van de rechtshandeling (bijvoorbeeld het afgegeven getuigschrift) ten gevolge hebben. Voor de bekostigde universiteiten en hogescholen zijn deze voorwaarden bovendien bekostigingsvoorwaarden (art. 1.9, eerste, tweede en derde lid, onder a, d en e, en 6.5, eerste lid onder b).

[2-072] De derde categorie, *de bekostigingsvoorwaarden*, gelden uiteraard alleen voor de bekostigde instellingen. Hiertoe behoren, zoals hierboven opgemerkt, in de eerste plaats de voorwaarden voor erkenning waaraan ter waarborging van de deugdelijkheid van het onderwijs moet worden voldaan. Als bekostigingsvoorwaarden gelden zij voor de instellingen vanzelfsprekend uitsluitend voor zover het gaat om opleidingen waarvoor zij worden bekostigd. Immers waar de overheid niet bekostigt, kunnen per definitie geen bekostigingsvoorwaarden gelden. Tot de bekostigingsvoorwaarden behoren voorts de bepalingen van de WHW betreffende de planning en bekostiging (hoofdstuk 2), het personeel (hoofdstuk 4), het onderwijsaanbod (hoofdstuk 6, titel 1), de studenten en extranei (hoofdstuk 7, titel 3), de rechtsbescherming van studenten en extranei (hoofdstuk 7, titel 4) en het bestuur en de inrichting incl. de medezeggenschap van personeel en studenten (hoofdstuk 9, titel 3, en hoofdstuk 10). Het feit dat het gaat om bekostigingsvoorwaarden betekent overigens niet dat zij niets met de deugdelijkheid van het onderwijs van doen zouden hebben. Zij kunnen tevens eisen van deugdelijkheid bevatten. Zo werd de regeling van de samenstelling van een aantal universitaire bestuursorganen in de WUB 1970 en de WWO 1986 beschouwd als deugdelijkheidsis hoewel die regeling voor de bijzondere universiteiten “slechts” een bekostigingsvoorwaarde was¹⁷⁵. In de memorie van toelichting op het ontwerp van laatstgenoemde wet is onder andere opgemerkt dat “de regeling van de bestuursorganisatie (...) niet los (kan) worden gezien van de deugdelijkheid van het onderwijs en onderzoek en doelmatig-

¹⁷⁴ Zie voor graadverlening en overig civiel effect paragraaf 5.5.2.

¹⁷⁵ Vgl. hoofdstuk V van de memorie van toelichting bij het ontwerp van WWO 1986 (Kamerstukken II, 1980-1981, 16 802, nr 3, blzz. 51 t/m 56).

heid in het bestuur en de besteding der middelen”¹⁷⁶. Het begrip “deugdelijkheids-eisen” valt dus niet samen met het begrip “voorwaarden voor erkenning”.

[2-073] De voorwaarden voor erkenning en/of bekostiging leggen expliciet of impliciet verplichtingen op aan het bestuur van de rechtspersoon waarvan een bijzondere instelling uitgaat en aan de organen van de bijzondere instelling. Het hiervoor gemaakte onderscheid tussen enerzijds voorwaarden voor erkenning en anderzijds voorwaarden voor bekostiging is van belang voor de wettelijke rechten van de instellingen en voor de sancties die kunnen worden opgelegd indien niet aan de voorwaarden wordt voldaan. Aan een (niet-bekostigde) rechtspersoon voor hoger onderwijs die van de minister het recht heeft verkregen wettelijke graden te verlenen (art. 6.9, eerste lid), kan de minister dit recht ten aanzien van een of meer opleidingen ontnemen als niet meer wordt voldaan aan de voorwaarden voor erkenning (art. 6.10). Alsdan zijn aan de met goed gevolg afgelegde examens van die opleidingen geen wettelijke graad en geen wettelijke beschermde titulatuur verbonden en verliezen de studenten van de betrokken opleiding – mits dit een in voltijdse vorm verzorgde initiële opleiding betreft – de mogelijkheid voor studiefinanciering krachtens de Wet studiefinanciering 2000 in aanmerking te komen. De bekostigde universiteiten en hogescholen hebben ten behoeve van hun wettelijke taken aanspraak op bekostiging alsmede het recht wettelijke graden te verlenen (art. 1.9, eerste en tweede lid). Als zij zich niet houden aan de voorwaarden voor erkenning en bekostiging, kan de minister hen ten aanzien van een of meer opleidingen de wettelijke rechten ontnemen: het recht op bekostiging en het recht wettelijke graden te verlenen met de daaraan verbonden wettelijk beschermde titulatuur (art. 6.5, eerste lid onder b). De studenten die zijn ingeschreven voor de desbetreffende in voltijdse vorm verzorgde initiële opleidingen verliezen dan hun aanspraak op studiefinanciering. Als deze instellingen zich niet houden aan een of meer van de voorwaarden voor bekostiging, kan de minister de rijksbijdrage geheel of gedeeltelijk inhouden dan wel opschorten (art. 15.1, eerste lid).

[2-074] De voorwaarden voor erkenning en de bekostigingsvoorwaarden moeten in de wet zelf zijn opgenomen dan wel zijn geregeld krachtens de wet. Bepalingen in een amvb of ministeriële regeling die op zich zelf wel op de WHW is gebaseerd, maar geen uitvoering geven aan een bepaalde wettelijke opdracht, zijn niet vastgesteld krachtens de wet en kunnen dan niet als voorwaarden voor erkenning of bekostiging worden beschouwd. Zo kan bijv. de bepaling van het Uitvoeringsbesluit WHW 2008 (UWHW 2008) die voorschrijft dat de bekostigingsgegevens vergezeld moeten gaan van een accountantsverklaring (art. 4.5, eerste lid, UWHW 2008), wegens het ontbreken van een wettelijke opdracht terzake, niet als een bekostigingsvoorwaarde worden beschouwd.

[2-075] Voor de *openbare universiteiten* zijn de bepalingen van de WHW direct geldend. Toch is een aantal van deze bepalingen in de WHW – in afwijking van de WWO 1960, WWO 1986 en de WHBO – tevens als voorwaarde voor erkenning en/of be-

¹⁷⁶ Kamerstukken II, 1980-1981, 16 802, nr 3, blz. 55

kostiging geformuleerd (art. 1.9). Het belang hiervan is met name gelegen in de sancties bij het niet naleven van die voorwaarden: ontneming van het recht om graden te verlenen en/of van het recht voor de betrokken opleiding of opleidingen bekostiging te verkrijgen (artt. 6.5, eerste lid onder b, en 15.1, eerste lid). Dit illustreert hoe het klassieke onderscheid tussen bepalingen die het openbaar onderwijs regelen en voorwaarden voor bekostiging (art. 1.10) vervaagt.

[2-076] Dit onderscheid was in de WWO 1960, WWO 1986 en WHBO gedetailleerd uitgewerkt. In die wetten werd nauwkeurig aangegeven welke bepalingen het openbaar onderwijs regelden en welke bepalingen voor de bekostigde bijzondere instellingen voorwaarden waren voor erkenning en bekostiging resp. welke bepalingen overige bekostigingsvoorwaarden waren. Voor aangewezen instellingen werd even nauwkeurig omschreven aan welke wettelijke voorwaarden zij ten minste moesten voldoen. In het ontwerp van de WHW was de systematiek gekozen dat aan instellingen rechten werden toegekend op het gebied van erkenning resp. bekostiging mits en zolang zij aan bepaalde voorwaarden voldeden. Daarbij is er wat de openbare instellingen betreft altijd stilzwijgend vanuit gegaan dat niettemin die voorwaarden voor hen tevens direct bindende regels waren. In de WHW zoals deze in het Staatsblad is gekomen en later veelvuldig is gewijzigd, is dit systeem gehandhaafd (artt. 1.9., 1.12 en 1.12a). Tijdens de parlementaire behandeling van de WHW is bij de vierde nota van wijziging¹⁷⁷ alsnog – en dus in de systematiek van de WHW overbodig – een artikel (art. 1.10) ingevoegd dat overeenkomstig de wetgevingstraditie op het gebied van het onderwijs nauwkeurig aangaf welke bepalingen het openbaar onderwijs regelden en welke bepalingen voorwaarden waren voor het bijzonder onderwijs. Dit is volgens de nota naar aanleiding van het eindverslag gebeurd “omdat de leden van de CDA- en SGP-fracties (..) sterk blijken te hechten aan een dergelijke bepaling”¹⁷⁸. Inmiddels is het desbetreffende artikel bij de wijzigingswet inzake “versterking besturing” versimpeld tot de bepaling dat “de bepalingen in deze wet die het openbaar onderwijs regelen, (..) voor het bekostigde bijzonder hoger onderwijs (gelden) als bekostigingsvoorwaarden, tenzij anders is bepaald”.

2.4.2. Systematiek van de wet

[2-077] Zoals eerder opgemerkt, geldt de WHW geldt voor zeer uiteenlopende instellingen voor hoger onderwijs: openbare universiteiten, bijzondere universiteiten, (bijzondere) hogescholen, de (openbare) Open Universiteit en (bijzondere) rechtspersonen voor hoger onderwijs. Bovendien geldt zij voor de openbare academische ziekenhuizen, bijzondere academische ziekenhuizen, de (openbare) KNAW en de (openbare) KB. Niet alle bepalingen van de WHW gelden voor alle instellingen.

¹⁷⁷ Kamerstukken II, 1990-1991, 21 073, nr. 17

¹⁷⁸ Kamerstukken II, 1990-1991, 21 073, nr. 16, blz. 37

[2-078] Afgezien van de slotbepalingen van de WHW, neergelegd in hoofdstuk 19, het overgangsrecht van de WHW, dat is neergelegd in hoofdstuk 16 van die wet, en het overgangsrecht bij wetten tot wijziging van de WHW – dat merkwaardigerwijze in de WHW zelf en wel in de hoofdstukken 17 en 18 is neergelegd¹⁷⁹ – omvat de WHW zes-tien hoofdstukken. De hoofdstukken 1 (Algemene bepalingen), 3 (Overleg), 14 (Be-roep op de administratieve rechter) en 15 (Inhouding bekostiging, schadevergoeding en strafbepalingen) hebben een algemeen karakter. De hoofdstukken 2 (Planning en be-kostiging) en 4 (Personeel) gelden alleen voor de categorie bekostigde instellingen. Hoofdstuk 5 (Toezicht) is inmiddels vervallen. De hoofdstukken 5a (Accreditatie), 6 (Onderwijsaanbod) 7 (Onderwijs) en 7a (Zij-instroom in het beroep van leraar en docent) gelden uitsluitend voor de instellingen voor hoger onderwijs en dus niet voor de academische ziekenhuizen, de KNAW en de KB. Hoofdstuk 8 (Samenwerking bekostigde instellingen voor hoger onderwijs) geldt zoals uit het opschrift blijkt uit-sluitend voor bekostigde instellingen voor hoger onderwijs. De hoofdstukken 9, 10, 11, 12 en 13, die betrekking hebben op het bestuur en de inrichting van instellingen, gelden elk voor een bepaalde categorie bekostigde instellingen: universiteiten resp. hogescholen, de Open Universiteit, de academische ziekenhuizen en ten slotte de KNAW en KB. Ook al geldt een hoofdstuk voor een of meer categorieën instellingen, dan nog behoeven niet alle bepalingen van dat hoofdstuk op alle betrokken instellingen van toepassing te zijn. Soms verschilt dit binnen een hoofdstuk van titel tot titel, soms van artikel tot artikel. Ondanks de verschillende reikwijdtebepalingen in de diverse hoofdstukken van de WHW (artt. 1.2, 2.1, 4.1, 5a.1, 6.1, 7.1, 9.1, 10.1, en 12.1) maakt dit die wet niet erg inzichtelijk. Het is mede om deze reden dat in dit boek niet is gekozen voor een artikelsgewijze bespreking van de WHW maar voor een thematische beschrijving en analyse van die wet.

[2-079] In de WHW zijn de KNAW en KB vreemde eenden in de bijt. Waar de WHW tot strekking had uitvoering te geven aan de HOAK-nota en in dat kader uitging van een andere besturingsfilosofie dan voorheen in de praktijk werd gebracht, geldt voor KNAW en KB het “ancient regime”. Hierop wordt nader ingegaan in hoofdstuk 6 dat over het onderzoek gaat. De wetgeving voor het hoger onderwijs en onderzoek zou zich moeten beperken tot de universiteiten, hogescholen en Open Universiteit en in verband met hun werkplaatsfunctie voor onderwijs en onderzoek mede tot de academi-sche ziekenhuizen.

2.5. De centrale vraagstelling toegespitst op instellingen, open bestel en aard regel-geving

[2-080] Op basis van hiervoor gegeven analyse moet nu vanuit de in hoofdstuk 1 van dit boek geformuleerde centrale vraagstelling en de in paragraaf 1.8 geformuleerde uit-gangspunten voor een nieuwe wettelijke regeling van het hoger onderwijs en onder-

¹⁷⁹ Een vreemde wijze van regelgeving die haars gelijke in Nederland niet kent en bovendien de lees-baarheid van de WHW niet bevordert.

zoek, worden nagegaan of de bepalingen in de WHW ten aanzien van de instellingen, het bestel en de aard van de regelgeving aanpassing behoeven.

[2-081] De in paragraaf 1.3 omschreven stelselverantwoordelijkheid van de overheid impliceert dat het de overheid is die heeft te beslissen over toetreding van instellingen tot het bestel. Het is dan ook de overheid die moet bepalen of een instelling gerechtigd is wettelijke graden of titels te verlenen, of een instelling bovendien voor haar taken aanspraak op bekostiging heeft en of de studenten van die instelling aanspraak op studiefinanciering hebben.

[2-082] Daartoe moet het systeem van vóór de wetwijziging inzake “versterking besturing” worden hersteld. In dit systeem kan ieder – op grond van de grondwettelijk gewaarborgde vrijheid van onderwijs – een instelling voor hoger onderwijs oprichten, welke instelling mits is voldaan aan bepaalde vereisten door de minister kan worden aangewezen als universiteit of hogeschool. Ook niet bekostigde instellingen moeten de status van universiteit of hogeschool kunnen verwerven. Ook het in paragraaf 1.8 geformuleerde uitgangspunt van een zoveel mogelijk gelijk speelveld voor bekostigde en niet-bekostigde instellingen noopt daar toe. Daarmee wordt bovendien recht gedaan aan de wens van de politiek ten aanzien van een open bestel. Een aangewezen universiteit of hogeschool kan – mits aan bepaalde nadere voorwaarden is voldaan – voor haar (wettelijke) taken bekostiging verkrijgen. Om het bestel meer open te maken zou niet de wetgever maar de minister hierover moeten beslissen. De procedures en criteria voor aanwijzing resp. de aanspraak op bekostiging dienen in de wet te zijn vastgelegd. Experimenten ter verkenning van de effecten van een open bestel zijn, zo deze nu al nodig zijn, in dit systeem in ieder geval niet nodig.

[2-083] De overheid kan uiteraard ook het omgekeerde doen. Zij kan de aanwijzing intrekken indien niet meer wordt voldaan aan de voorwaarden van de aanwijzing. De bekostiging van een instelling kan geheel of gedeeltelijk worden beëindigd, indien de instelling niet meer voldoet aan de voorwaarden voor bekostiging dan wel op grond van overwegingen van macrodoelmatigheid. Het intrekken van de aanwijzing brengt als het een bekostigde instelling betreft tevens beëindiging van de bekostiging mee.

[2-084] Een bekostigde instelling behoudt de bevoegdheid werkzaamheden te verrichten waarvoor zij geen bekostiging ontvangt, mits deze werkzaamheden passen binnen de wettelijke doelstelling van de instelling. Zij mag dus ook zolang zij is aangewezen, opleidingen verzorgen waarvoor zij om welke reden dan ook geen bekostiging ontvangt en op grond van de met goed gevolg afgelegde examens van die opleidingen wettelijke titels verlenen. Zij mag voor deze werkzaamheden de overheidsbekostiging gebruiken. Dit mag dat echter niet als zij deze werkzaamheden uitvoert binnen een (segment van de) markt waar ook andere, niet-bekostigde aanbieders optreden. In dat geval moet verstoring van de markt worden voorkomen en zullen de desbetreffende werkzaamheden integraal kostendekkend moeten worden uitgevoerd. Zie hierover paragraaf 4.8.3.

[2-085] In paragraaf 2.2.4 is erop geattendeerd dat de vermelding in de bijlage van de WHW en de aanwijzing als universiteit of hogeschool zijn te beschouwen als vormen van instellingsaccreditatie. In het volgende hoofdstuk stel ik voor de instellingsaccreditatie in ere te herstellen. Aanwijzing als universiteit of hogeschool krijgt dan weer de betekenis van accreditatie van de betrokken instelling zoals dat ook het geval was vóór de accreditatie- en BaMa-wetgeving van 2002. Dat er reeds een systeem van instellingsaccreditatie gold, is daarbij niet onderkend dan wel zorgvuldig verzwegen. Het systeem van instellingsaccreditatie wordt aan het slot van het volgende hoofdstuk nader uitgewerkt.

[2-086] Ter bevordering van een zoveel mogelijk gelijk speelveld voor alle universiteiten en hogescholen is het voorts wenselijk de openbare universiteiten en de (openbare) Open Universiteit een privaatrechtelijke status te geven. Dan gaan voor alle universiteiten en hogescholen dezelfde regels gelden. De doelstellingen en taken van instellingen voor hoger onderwijs dwingen niet tot een publiekrechtelijke status. Ook artikel 23 Grondwet verplicht hier niet toe. Daarbij komt dat inmiddels alle indertijd publiekrechtelijke hogescholen een privaatrechtelijke status hebben en dat ook in de sector van het beroepsonderwijs en volwasseneneducatie uitsluitend bijzondere instellingen bestaan. De bijzondere band die de betrokken universiteiten met de overheid hebben, zoals die in feite alleen nog maar tot uitdrukking komt door benoeming en ontslag door de minister van de leden van de raden van toezicht, kan dan worden beëindigd.

[2-087] Ten slotte dienen ook de levensbeschouwelijke universiteiten als afzonderlijke categorie uit de wet te worden geschrapt. Het opnemen van deze universiteiten als een afzonderlijke categorie met een zeer beperkte doelomschrijving past niet in het systeem van de wet en belemmert bovendien onnodig hun verdere ontwikkelingsmogelijkheden. Het belet hen onder andere opleidingen in te stellen die nauw met de desbetreffende levensbeschouwing zijn vervlochten maar die niet specifiek opleidingen zijn voor een levensbeschouwelijk ambt of beroep. Levensbeschouwelijke universiteiten zijn universiteiten en dienen niet als afzonderlijke categorie in de wet te zijn opgenomen.

3. KWALITEITSZORG EN ACCREDITATIE

3.1. Inleiding

[3-001] Onder “accreditatie” verstaat de WHW “het keurmerk dat tot uitdrukking brengt dat de kwaliteit van een opleiding door het accreditatieorgaan positief is beoordeeld” (art. 1.1, onder s). Dat accreditatieorgaan is de Nederlands-Vlaamse Accreditatie Organisatie (NVAO) bedoeld in artikel 1 van het Accreditatieverdrag¹⁸⁰. Daargelaten dat dogmatische definities niet in de wet thuis horen en zeker niet in een artikel dat bedoeld¹⁸¹ is voor wetstechnische definities¹⁸², gaat deze definitie aan de essentie van accreditatie voorbij. De essentie van accreditatie bestaat in haar rechtsgevolgen. Een instelling voor hoger onderwijs mag alleen wettelijke graden verlenen op grond van met gevolg afgelegde examens van opleidingen die zijn geaccrediteerd. Een bekostigde instelling heeft alleen voor geaccrediteerde initiële opleidingen aanspraak op bekostiging. Alleen studenten van geaccrediteerde initiële opleidingen hebben aanspraak op studiefinanciering krachtens de Wet Studiefinanciering 2000.

[3-002] Accreditatie vindt ingevolge de WHW plaats per opleiding. Zij komt in die wet in twee vormen voor. In engere zin, zoals dat in de WHW wordt gebruikt, heeft accreditatie betrekking op bestaande opleidingen. Voor de accreditatie van nieuwe opleidingen gebruikt de wet het begrip “toets nieuwe opleiding” (tno): de toets die tot uitdrukking brengt dat de kwaliteit van een nieuwe opleiding door het accreditatieorgaan positief is beoordeeld (art. 1, onder t). Dit is niet gelukkig. De tno is immers niets anders dan een vorm van accreditatie. Hoe moet in hemelsnaam een afgestudeerde van een nieuwe opleiding in Nederland aan buitenlanders uitleggen dat zijn opleiding weliswaar niet is geaccrediteerd maar toch door de overheid is erkend omdat de opleiding de tno met positief gevolg heeft doorstaan! De wet zou ook beter leesbaar worden als de tno niet als afzonderlijk begrip naast accreditatie zou worden gebruikt. In het vervolg van dit hoofdstuk worden in het voetspoor van de wet accreditatie en tno onderscheiden. In de overige hoofdstukken van dit boek omvat het begrip accreditatie mede de tno zolang niet uitdrukkelijk het tegendeel blijkt.

[3-003] Accreditatie van opleidingen en de tno zijn in de WHW geregeld bij de wijziging van die wet in verband met de invoering van accreditatie in het hoger onderwijs. Deze wijzigingswet was evenals die waarbij het bachelor-masterstelsel (BaMa-stelsel) werd ingevoerd, een gevolg van de in paragraaf 1.1 genoemde Bolognaverklaring van 19 juni 1999. In deze verklaring hebben 29 ministers aangegeven te streven naar een vergelijkbare hoger onderwijsstructuur, met als belangrijke doelstelling de internatio-

¹⁸⁰ Verdrag van 3 september 2003 tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Vlaamse Gemeenschap van België inzake de accreditatie van opleidingen binnen het Nederlandse en Vlaamse hoger onderwijs, met bijlage (Trb. 2003, nr 167)

¹⁸¹ Memorie van toelichting bij het ontwerp van de WHW (Kamerstukken II, 1988-1989, 21073, nr 3, blz. 109)

¹⁸² Definities die een belangrijke systematische of redactionele vereenvoudiging mogelijk maken.

nale mobiliteit van studenten te faciliteren. Om dit te bereiken beoogden zij onder andere de bevordering van Europese samenwerking bij de kwaliteitszorg en bij het ontwikkelen van vergelijkbare criteria en methodologie.

[3-004] Bij de behandeling van het ontwerp dat tot de genoemde wijzigingswet heeft geleid, is niet onderkend of misschien wel zorgvuldig verzwegen dat in het hoger onderwijs al een systeem van accreditatie bestond, ook al werd de term “accreditatie” niet gebruikt. Zoals in paragraaf 2.1.4 is uiteengezet, kende de WHW voordat zij in 2010 werd gewijzigd in het kader van de “versterking besturing” – overeenkomstig het systeem van de WWO 1960 en de WWO 1986 – aangewezen universiteiten en hogescholen alsmede bekostigde universiteiten en hogescholen. Instellingen voor hoger onderwijs konden door de minister van OCW worden aangewezen als universiteit of als hogeschool. Bij wet konden zij door vermelding in de bijlage bij de WHW de status van bekostigde universiteit of hogeschool verkrijgen. Zowel de aanwijzing door de minister als de vermelding in de bijlage bij de WHW door de wetgever waren vormen van instellingsaccreditatie. Onder de WWO 1960 en de WWO 1986 geschiedde de aanwijzing nog bij koninklijk besluit, de Raad van State gehoord (art. 118 WWO 1960 en art. 218 WWO 1986). De belangrijkste voorwaarde die voor aanwijzing resp. voor een aangewezen instelling gold, was dat zij in acht moest nemen die wettelijke bepalingen die voor de bekostigde instellingen voorwaarden voor erkenning en bekostiging waren (art. 120, onder b, WWO 1960 en art. 220, onder b, WWO 1986)¹⁸³. Deze bepalingen hadden betrekking op de toegang tot de examens (d.w.z. de vooropleidingseisen), de studierichtingen en opleidingen van de tweede fase alsmede op de doctoraten, de cursusduur, de examens en de hoedanigheden. Tot deze wettelijke voorwaarden behoorden behalve de desbetreffende bepalingen van de wet zelf ook de bepalingen van het Academisch Statuut. Deze amvb regelde onder andere de inhoud en inrichting van de examens en werd, aangevuld met de academische traditie, destijds gezien als een belangrijke waarborg voor de kwaliteit van het onderwijs en de examens. Onder de WWO 1986 werd de kwaliteitszorg bij de instellingen door middel van visitatiecommissies waarin externe deskundigen zitting hadden, belangrijker dan het Academisch Statuut. Op het visitatiestelsel wordt ingegaan in de paragrafen 3.2.1 en 3.2.2. Onder de WHW is daarvan de consequentie getrokken en is het Academisch Statuut vervallen. Een Hbo-statuut en een OU-statuut zijn zelfs nooit tot stand gekomen. De accreditatie van opleidingen bouwt voort op en veronderstelt het visitatiestelsel en heeft dit daardoor ernstige schade toegebracht. Hierop wordt in paragraaf 3.2.2 ingegaan.

[3-005] Het accreditatiestelsel van 2002 is bij een wijziging van de WHW in 2010 aangepast¹⁸⁴. Bij de voorbereiding van deze wijzigingswet hebben diverse rapporten een rol gespeeld: vier rapporten van de inspectie voor het onderwijs, uitgebracht in de jaren 2005-2007 in het kader van de midterm review van de accreditatie¹⁸⁵, het rapport van een internationaal panel in september 2007 uitgebracht in opdracht van het Comité van Ministers ten behoeve van het lidmaatschap van de Europese organisatie van kwaliteitsorganen ENQA¹⁸⁶, het rapport van de OECD “Thematic Review of Tertiary Education, Country Note The Netherlands, 2007” uitgebracht in hetzelfde jaar en het evaluatierapport van het CHEPS “New degrees in the Netherlands” van augustus

¹⁸³ Zie paragraaf 2.4.1.

¹⁸⁴ Wet van 24 juni 2010, Stb. 293

¹⁸⁵ Kamerstukken II, 2005-2006, 28 879, nrs 10, 11 en 13, en 2006-2007, 28 879, nr 17

¹⁸⁶ Report of the committee for the review of the NVAO

2008¹⁸⁷. Ten slotte heeft ook de Algemene Rekenkamer gemeend een duit in het zakje te moeten doen¹⁸⁸. Uit deze rapporten blijkt, aldus de memorie van toelichting bij het ontwerp dat tot de wijzigingswet heeft geleid¹⁸⁹, “dat het huidige Nederlandse accreditatiestelsel goed werkt, maar dat er een aantal nadelen aan verbonden is”. “Samengevat” aldus de memorie van toelichting “zijn de belangrijkste nadelen van het systeem:

- het veroorzaakt hoge lasten voor instellingen en docenten;
- de oriëntatie op processen en procedures dreigt de overhand te krijgen op de inhoudelijke beoordeling van onderwijskwaliteit; de rol van de «peers» (de deskundigen in de beoordelingscommissies) komt in het gedrang;
- het systeem zet onvoldoende aan tot kwaliteitsverbetering; een negatief oordeel heeft dusdanig grote gevolgen, dat defensief gedrag ontstaat om verlies van accreditatie te voorkomen;
- accreditatie gaat alleen over basiskwaliteit en maakt verschillen in kwaliteit niet zichtbaar.”

[3-006] Bij de zojuist genoemde wijzigingswet is onder andere ingevoerd “de instellingstoets kwaliteitszorg”. Deze toets wordt op verzoek van het bestuur van de desbetreffende instelling uitgevoerd door een door de NVAO te benoemen commissie (art. 5a.2, tweede lid). Indien deze toets een positief resultaat heeft, neemt de NVAO een besluit waardoor voor de (bestaande) opleidingen van die instelling een beperkt regime van accreditatie gaat gelden en vallen voortaan de nieuwe opleidingen van die instelling onder een beperkt regime van tno. De instellingstoets kwaliteitszorg dient om vast te stellen of de betrokken instelling een goed werkend kwaliteitszorgsysteem heeft. Het gaat niet alleen om de vraag of het systeem op papier goed in elkaar steekt maar ook of het daadwerkelijk functioneert. Er moet dus ook een goede kwaliteitscultuur bestaan. Bij de instellingstoets kwaliteitszorg komt een aantal instellingsbrede aspecten aan de orde die relevant zijn voor de kwaliteit van de opleidingen. Als deze toets positief uitvalt, komen deze aspecten niet meer aan de orde in het kader van de accreditatie van individuele opleidingen of de tno. Als daarentegen de instellingstoets kwaliteitszorg niet wordt gevraagd dan wel niet tot een positief besluit van de NVAO leidt, geldt voor de accreditatie van de opleidingen en voor de tno het in 2002 geïntroduceerde regime: het uitgebreide regime. Het moet worden betwijfeld of de introductie van de instellingstoets kwaliteitszorg en de beperkte accreditatie en beperkte tno zoals in de memorie van toelichting bij het ontwerp van wet tot aanpassing van het accreditatiestelsel wordt gesteld¹⁹⁰, wel een echte lastenverlichting voor de instellingen en docenten meebrengt. In de pilots die ter voorbereiding van het ontwerp van de wijzigingswet zijn uitgevoerd, kon, zo geeft de memorie van toelichting toe, geen substantiële vermindering van administratieve lasten voor de instellingen worden aangetoond¹⁹¹. Bij

¹⁸⁷ Bijlage bij Kamerstukken II, 2008-2009, 29 281, nr 10

¹⁸⁸ Kwaliteitsbewaking in het hoger onderwijs in Nederland en Vlaanderen« (Kamerstukken II 2008-2009, 31 554, nr. 2)

¹⁸⁹ Kamerstukken II, 2009-2010, 32 210, nr 3, blz. 7

¹⁹⁰ Kamerstukken II, 2009-2010, 32 210, nr 3, blzz. 8 e.v.

¹⁹¹ Kamerstukken II, 2009-2010, 32 210, nr. 3, blz. 32

kleine instellingen zal er zeker geen vermindering van administratieve lasten optreden. Of de introductie van de instellingstoets kwaliteitszorg voldoende aanzet tot kwaliteitsverbetering, zoals ook in de memorie van toelichting wordt gesteld, is ook de vraag. Door de bureaucrativering in de zin van juridisering van de visitatie is deze verworden tot een juridisch proces waar enerzijds door instellingen en visitatiecommissies veel aandacht moet worden besteed aan procedures, redactie en formulering van teksten in zelfstudies en visitatierapporten en anderzijds de NVAO haar besluiten goed moet motiveren omdat deze in rechte aanvechtbaar zijn. Dit is een gevolg van de directe koppeling van de visitatie aan de accreditatie van opleidingen, waaraan juridische gevolgen zijn verbonden: bekostiging, graadverlening en studiefinanciering. Voor de instellingen en visitatiecommissies is het riskant geworden zwakke punten van de opleiding in de zelfstudie te etaleren of aanbevelingen tot verbetering in het visitatierapport op te nemen. Als al aanbevelingen tot verbetering in een visitatierapport worden opgenomen, moet de visitatiecommissie daarbij goed letten op de redactie en de juiste woorden gebruiken om te voorkomen dat de NVAO deze als tekortkomingen leest en dientengevolge accreditatie onthoudt.

3.2. Wettelijke regeling kwaliteitszorg en accreditatie

3.2.1. Kwaliteitszorg

[3-007] In paragraaf 2.2.4 is erop gewezen dat de WHW – in het voetspoor van de aan haar voorafgaande wetten op het gebied van het wetenschappelijk en hoger beroepsonderwijs – een systeem kende en kent van instellingsaccreditatie, nl. door de aanwijzing door de minister resp. door de opneming in (de bijlage van) de wet, en dat dit systeem is gecorrumpieerd door achtereenvolgens de wijzigingswet inzake de invoering van de accreditatie in 2002, waarbij – met behoud van instellingsaccreditatie – opleidingsaccreditatie is geïntroduceerd, en de wijzigingswet inzake “versterking besturing” in 2010, waarbij de aanwijzing als universiteit of hogeschool uit de wet is geschrapt. De WWO 1960 en de WWO 1986 gingen er in het systeem van instellingsaccreditatie vanuit, dat de kwaliteit van het onderwijs werd gewaarborgd door het Academisch Statuut. De werking van dit statuut als instrument om de kwaliteit van de opleidingen te borgen werd echter – nog tijdens de parlementaire behandeling van het ontwerp van de WWO 1986 in het kader van de discussie rond de HOAK-nota – niet meer adequaat geacht. Blijkens de nota naar aanleiding van het eindverslag bij het ontwerp van de WWO 1986 werden er naar aanleiding van de HOAK-nota door de minister afspraken gemaakt met de instellingen om te komen tot een nieuw systeem van kwaliteitszorg met de volgende hoofdelementen¹⁹²:

- de faculteiten en afdelingen voorzien in een zelfevaluatie welke een kritische reflectie bevat op het functioneren van de faculteit of afdeling;
- daarnaast zijn er beoordelingen door visitatiecommissies waarin deskundigen zitting hebben;

¹⁹² Kamerstukken II 1990-1991, 21 073, nr. 16, blz. 42

- deze commissies leggen hun bevindingen vast in openbare rapportages;
- het is aan de instellingen om consequenties te verbinden aan de rapporten van de visitatiecommissies;
- de instellingen informeren de minister over de wijze waarop zij in de kwaliteitszorg voorzien.

[3-008] In de WHW is aan dit nieuwe systeem van kwaliteitszorg een wettelijke basis gegeven. Deze wet bepaalt dat het bestuur van een instelling voor hoger onderwijs, resp. dat van de KB en de KNAW er zorg voor draagt dat, zoveel mogelijk in samenwerking met andere instellingen, wordt voorzien in een regelmatige beoordeling, mede door onafhankelijke deskundigen, van de kwaliteit van de *werkzaamheden* van de instelling, dus, voor zover het instellingen voor hoger onderwijs betreft, van onderwijs en onderzoek (art. 1.18, eerste lid, eerste volzin). Dit is een zorgplicht avant la lettre, die aan het bestuur van de instelling is opgelegd. Er moet dus bij elke instelling een systeem van kwaliteitszorg zijn, waarin de kwaliteit van onderwijs en onderzoek wordt beoordeeld door commissies waarin mede externe, onafhankelijke deskundigen (“peers”) zitting hebben. Dit moet zoveel mogelijk in samenwerking met andere instellingen gebeuren. Dit laatste is wenselijk opdat onderlinge vergelijking mogelijk wordt. De beoordeling bij instellingen voor hoger onderwijs geschiedt mede aan de hand van het oordeel van studenten over de kwaliteit van het onderwijs van de instelling (art. 1.18, eerste lid, tweede volzin). Voor zover die beoordeling mede geschiedt door onafhankelijke deskundigen, zijn de uitkomsten daarvan openbaar (art. 1.18, eerste lid, derde volzin). De minister moet toezien op het nakomen van deze zorgplicht (art. 1.18, tweede lid). Hij moet uiteraard niet alleen nagaan of de instelling een systeem voor kwaliteitszorg heeft ingericht, maar ook of er daadwerkelijk aan dat systeem uitvoering wordt gegeven¹⁹³.

[3-009] Bij de wijziging van de WHW in 2002 in verband met de invoering van accreditatie in het hoger onderwijs¹⁹⁴ is aan artikel 1.18 WHW een derde lid toegevoegd, dat het bestuur van een instelling voor hoger onderwijs “tevens” de plicht oplegt er zorg voor te dragen dat, zoveel mogelijk in samenwerking met andere instellingen, wordt voorzien in een regelmatige beoordeling, mede door onafhankelijke deskundigen, van de kwaliteit van de *opleidingen*. Ook hier geldt dat de beoordeling bij instellingen voor hoger onderwijs moet geschieden mede aan de hand van het oordeel van studenten over de kwaliteit van het onderwijs van de instelling en dat voor zover die beoordeling mede geschiedt door onafhankelijke deskundigen, de uitkomsten daarvan openbaar zijn. Het is volstrekt onduidelijk waarom dit artikellid is toegevoegd. Het eerste lid heeft immers mede betrekking op het onderwijs dus op de opleidingen. Het is een zinloze doublure. Weliswaar is in dit derde lid ook bepaald dat bij de beoordeling ten minste het desbetreffende deel van het accreditatiekader en de desbetreffende in de wet genoemde aspecten van kwaliteit¹⁹⁵ in acht moeten worden genomen, maar deze bepaling

¹⁹³ Kamerstukken II, 1988-1989, 21 073, nr. 3, blzz. 113 en 114

¹⁹⁴ Wet van 6 juni 2002, Stb. 302

¹⁹⁵ Zie paragraaf 3.5.1.

had aan het eerste lid moeten worden toegevoegd. Wellicht heeft de minister artikel 1.18, eerste lid, WHW niet begrepen. De memorie van toelichting bij het ontwerp van de wijzigingswet inzake accreditatie lijkt daarop te wijzen waar wordt opgemerkt dat “in artikel 1.18, eerste lid, (...) thans de verplichting (is) opgenomen dat instellingen zoveel mogelijk in samenwerking met andere instellingen voorzien in een regelmatige beoordeling van de instelling”¹⁹⁶. Dat is onjuist: het gaat er in dat artikellid om dat de werkzaamheden van de instelling, waaronder het onderwijs d.w.z. de opleidingen regelmatig worden beoordeeld.

[3-010] De indruk dat de minister artikel 1.18, eerste lid, WHW niet begrijpt, wordt versterkt door de toevoeging aan dat lid van een volzin, luidende: “Indien het instellingsbestuur van een instelling voor hoger onderwijs gebruik maakt van de mogelijkheid, bedoeld in artikel 5a.13a, vindt de beoordeling ten minste plaats op basis van het deel van het accreditatiekader voor de instellingstoets kwaliteitszorg en de aspecten van kwaliteit, bedoeld in artikel 5a.13b, tweede lid.” Deze bepaling probeert te zeggen dat ingeval het bestuur van een instelling voor hoger onderwijs bij de NVAO een instellingstoets kwaliteitszorg aanvraagt (art. 5a.13a), de commissie van deskundigen die alsdan door de NVAO wordt ingesteld om bij wijze van advies een oordeel te geven over het kwaliteitszorgsysteem van die instelling (art. 5a.2, tweede lid, eerste volzin), zich bij haar oordeel moet baseren op de desbetreffende in de wet geformuleerde criteria (art. 5a.13b, tweede lid). De commissies bedoeld in artikel 1.18, eerste lid, zijn evenwel de visitatiecommissies die niet door de NVAO maar door het instellingsbestuur (zoveel mogelijk in samenwerking met andere instellingsbesturen) worden ingesteld, en dan niet om het kwaliteitszorgsysteem maar om de kwaliteit van concrete opleidingen te beoordelen! De WHW (art. 5a.13d, derde lid) schrijft voor dat het besluit van de NVAO tot het verlenen van een instellingstoets kwaliteitszorg – waarmee ongetwijfeld zal zijn bedoeld het positieve of negatieve besluit naar aanleiding van die toets – wordt gebaseerd op de beoordeling, bedoeld in artikel 1.18, eerste lid. Dat is dus niet de beoordeling door de door de NVAO ingestelde commissie maar de beoordeling van de visitatiecommissies van de kwaliteit van onderwijs of onderzoek. Dat was nu juist niet de bedoeling van de wetgever. De conclusie is dat artikel 1.18, derde lid, moet worden geschrapt behoudens de slotzin die moet worden toegevoegd aan het eerste lid. De huidige slotzin van het eerste lid is een instructie aan de door de NVAO ingestelde commissie en dient te worden ondergebracht in artikel 5a.13b, dat betrekking heeft de beoordelingscriteria voor de instellingstoets kwaliteitszorg, bijv. als derde lid.

3.2.2. Kwaliteitszorg onderwijs

[3-011] Zoals in de vorige paragraaf opgemerkt, heeft het kwaliteitszorgsysteem waarin opleidingen worden beoordeeld door visitatiecommissies waarin externe deskundigen zitting hebben, zich ontwikkeld naar aanleiding van de HOAK-nota buiten de

¹⁹⁶ Kamerstukken II, 2000-2001, 27 920, nr. 3, blz. 31

wetgeving om en is eerst in de WHW hieraan in artikel 1.18 een wettelijke grondslag gegeven. Deze visitatiecommissies werden ingesteld en de leden daarvan werden benoemd door het bestuur van de betrokken instelling zo veel mogelijk in samenwerking met de besturen van andere instellingen waarin vergelijkbare opleidingen werden verzorgd. Bij de wijziging van de WHW waarbij de accreditatie van opleidingen is geïntroduceerd, is deze bevoegdheid van de instellingsbesturen afgenomen en gelegd bij zgn. Visiterende en Beoordelende Instanties (VBI's), die in opdracht van de betrokken instellingsbesturen de beoordeling van de desbetreffende opleidingen uitvoerden. De NVAO maakte jaarlijks een lijst bekend van door haar erkende VBI's (art. 5a.8a "oud")¹⁹⁷. Voor VBI's was gekozen om de onafhankelijkheid van de visitatiecommissies te waarborgen. Ten gevolg hiervan is bijv. de afdeling van de VSNU die zich bezig hield met het organiseren van visitaties, van de VSNU afgesplitst en omgevormd tot de onafhankelijke Quality Assurance Netherlands Universities (QANU). Sedert de aanpassing van het accreditatiestelsel in 2010 is het niet meer nodig dat de instellingsbesturen de organisatie van de visitatie uitbesteden aan VBI's. Het blijft mogelijk maar is niet noodzakelijk. De verplichting voor de NVAO jaarlijks een lijst van VBI's te publiceren, is bij deze wetwijziging vervallen. De samenstelling van de visitatiecommissies behoeft ingevolge deze wetwijziging evenwel de (voorafgaande) instemming van de NVAO, die zich ervan moet verzekeren dat de commissie van deskundigen onafhankelijk en deskundig is (art. 5a.2, tweede lid, tweede volzin). In het door de NVAO vast te stellen accreditatiekader¹⁹⁸ moet de procedure worden geregeld inzake de instemming van de NVAO met de samenstelling van de visitatiecommissie (art. 5a.8, eerste lid onder c). De termijn die geldt voor het nemen van een besluit omtrent instemming bedraagt acht weken na de ontvangst van het verzoek om instemming (art. 4:13 Awb). Het is echter de vraag of de NVAO wel in staat is de onafhankelijkheid en deskundigheid van de voorgestelde commissieleden te beoordelen. Het zal er wel toe leiden dat de NVAO hiervoor extern adviezen moet inwinnen. Inmiddels heeft de NVAO al een formeel criterium ontworpen: de leden van de visitatiecommissie mogen ten minste vijf jaar geen banden met de te beoordelen opleiding hebben gehad. Dit is een voorbeeld van de wijze waarop de visitatie wordt gejuridiseerd i.c. door de NVAO. Dat formele criterium is erg ongelukkig: juist door die banden weten de commissieleden wat er in de betrokken opleiding speelt. Review door peers die dicht bij het veld staan, heeft veel meer impact dan het oordeel van personen die te ver afstaan van de

¹⁹⁷ Zo zijn door de NVAO op de VBI-lijst voor 2010 geplaatst:

AeQui (sinds 6 juli 2010)

ASIIN: Akkreditierungsagentur für Studiengänge der Ingenieurwissenschaften, der Informatik, der Naturwissenschaften und der Mathematik e.V. (sinds 1 januari 2006)

Certiked VBI bv: Lloyd's Register Nederland B.V. (sinds 1 januari 2004)

EAPAA: European Association for Public Administration Accreditation (sinds 1 januari 2008)

FIBAA: Internationale Stiftung für Qualität bei Bachelor en Masterstudiengängen; Foundation for International Business Administration Accreditation (sinds 1 januari 2006)

Hobéon: Hobéon Certificering B.V. (sinds 1 januari 2004)

NQA: Netherlands Quality Agency (sinds 1 januari 2004)

QANU: Quality Assurance Netherlands Universities (sinds 1 januari 2004)

¹⁹⁸ Zie paragraaf 3.3.3.

opleiding of het veld, of die al te lang weg zijn uit de actieve wetenschap of het onderwijsveld. Het is niet duidelijk waarom voor het toetsen van de onafhankelijkheid en deskundigheid van de leden van de visitatiecommissie weer een nieuwe bureaucratistische procedure in de wet is opgenomen. Deze toetsing kan en moet aan de betrokken instellingsbesturen zelf worden overgelaten. Zij zullen echt niet het risico willen lopen dat aan het einde van de visitatieprocedure in het kader van de accreditatie deze onafhankelijkheid of deskundigheid in twijfel wordt getrokken. Hoe overigens in elk opzicht aan de eis van onafhankelijkheid en deskundigheid kan worden voldaan, nu in artikel 5a.2, tweede lid, derde volzin, uitdrukkelijk is bepaald dat een student van de commissie deel uitmaakt, is de vraag. Het kan toch niet zo zijn dat een student per definitie deskundig is omdat hij onderwijs volgt. Ook kan de vraag worden gesteld of de student wel onafhankelijk is als hij bij te visiteren opleiding of bij een van de te visiteren opleidingen is ingeschreven. Hij is dan immers belanghebbende. Als de eis van onafhankelijkheid en deskundigheid echt serieus moet worden genomen, zal het moeilijk zo niet onmogelijk zijn een student te vinden die hieraan voldoet.

[3-012] De wijze waarop een visitatiecommissie te werk moet gaan, is in de wet zelf niet voorgeschreven, behoudens het feit dat de beoordeling moet geschieden mede aan de hand van het oordeel van studenten over de kwaliteit van het onderwijs (art. 1.18, eerste lid, tweede volzin) en behoudens het feit dat de beoordeling ten minste plaats moet vinden op basis van het desbetreffende door de NVAO vastgestelde accreditatiekader en de desbetreffende in de WHW (artt. 5a.8, tweede lid, en 5a.13f, eerste lid) omschreven aspecten van kwaliteit (art. 1.18, derde lid, slotzin)¹⁹⁹. De praktijk is dat het orgaan of de functionaris die verantwoordelijk is voor de desbetreffende opleiding een zelfstudie opstelt, de visitatiecommissie deze zelfstudie bestudeert, vervolgens aan de betrokken instelling een bezoek brengt en met dat orgaan of die functionaris en met docenten en studenten spreekt mede om de informatie uit de zelfstudie te toetsen en te verifiëren. Vervolgens brengt de visitatiecommissie een rapport uit, waarin de beoordeling van de kwaliteit van de opleiding door de commissie, uiteraard onderbouwd, wordt gegeven. Dit rapport is openbaar. Hoewel de wet, zoals gezegd, niet zelf voorschrijft hoe bij de visitatie te werk moet worden gegaan, leiden de in de wet genoemde aspecten van kwaliteit waaraan aandacht moet worden geschonken en de uitwerking daarvan in het door de NVAO vastgestelde accreditatiekader tot gedetailleerde eisen waaraan de zelfstudie en het visitatierapport moeten voldoen. Het gevolg hiervan is dat de opstellers van de zelfstudie en het visitatierapport primair worden geleid door de vraag of de NVAO wel met de zelfstudie resp. het visitatierapport tevreden zal zijn, dus of aan elk onderdeelje van het accreditatiekader wel voldoende zinnen zijn gewijd en of wel de goede woorden worden gebruikt. Dit is een gevolg van het feit dat de visitatie tot een bureaucratisch juridisch proces is geworden. Voordat de accreditatie van opleidingen werd ingevoerd, was de visitatie een zaak van de docenten en de visitatiecommissie en, wat de bestuurlijke hantering van de uitkomsten daarvan, van het instellingsbestuur en de inspectie. Het was gebruikelijk dat in de zelfstudie ook de

¹⁹⁹ Voor aspecten van kwaliteit zie paragraaf 3.5.1.

zwakke punten van de opleiding werden geëtaleerd en dat de commissie in haar rapport aanbevelingen deed om tot verbetering te komen. Het was vervolgens aan het bestuur van de instelling de nodige maatregelen te nemen. De inspectie voor het onderwijs zag hierop toe. Met de invoering van de accreditatie van opleidingen is dat veranderd. Zwakke punten worden niet altijd meer beschreven, aanbevelingen tot verbetering zijn niet altijd meer in het visitatierapport opgenomen. De zwakke punten worden besproken – dus mondeling – of worden in een vertrouwelijk onderhands document kenbaar gemaakt. Als al in het visitatierapport verbeteringen worden voorgesteld, moet nauwkeurig op de gebruikte formulering worden gelet anders zal de NVAO de accreditatie kunnen weigeren. Dat een directe koppeling van visitatie van opleidingen aan de accreditatie (en dus aan de bekostiging, de graadverlening en de studiefinanciering) onvermijdelijk dit effect zou hebben op het gedrag van instellingen en peers, had de overheid bij de introductie van accreditatie van opleidingen kunnen en moeten voorzien²⁰⁰.

[3-013] Aanvankelijk was de inspectie voor het onderwijs belast met het toezicht op het visitatiestelsel. Zij moest nagaan of de visitatierapporten datgene bevatten wat men er redelijkerwijze van mocht verwachten en of deze rapporten op zorgvuldige wijze tot stand waren gekomen. Met de invoering van accreditatie van opleidingen is het de NVAO die toetst of de zorgvuldigheid van de totstandkoming en de kwaliteit van het visitatierapport voldoende zijn gegarandeerd. Verder evalueerde de inspectie de maatregelen die het instellingsbestuur nam in reactie op de uitkomsten van een visitatie. Deze rol van de inspectie is niet door de NVAO overgenomen. Ook overigens is de rol van de inspectie als het om de kwaliteit van het onderwijs gaat, niet in zijn geheel overgenomen door de NVAO. De inspectie heeft – naast enkele andere taken²⁰¹ – immers tot taak het beoordelen en bevorderen van de naleving van de bij of krachtens de WHW gegeven voorschriften²⁰². Indien daartoe aanleiding bestaat, kan zij op aanwijzing van de minister dan wel uit eigen beweging onder door de minister te stellen voorwaarden onderzoek instellen. Dit onderzoek kan mede de kwaliteit van het onderwijs omvatten. “De inspectie kan” aldus de memorie van toelichting bij het wetsontwerp tot aanpassing van het accreditatiestelsel “dergelijk onderzoek uitvoeren in situaties waarin wordt vermoed dat de bestaande «checks and balances» in en rondom de instelling tekort schieten en waarvoor geldt dat het falen van de checks en balances een zekere uitstraling kan hebben naar het stelselniveau”. De memorie van toelichting noemt als voorbeeld de aanwezigheid van “een zekere ernst en omvang” (veel klachten, met een verschillende achtergrond) of een situatie waarin geen verbetering optreedt. “In dat geval” zo vervolgt de memorie van toelichting “heeft het onderzoek het karakter van

²⁰⁰ In 2008 begreep de minister dat het verbinden van gevolgen (i.c. bekostigingsprikkels) aan het oordeel van visitatiecommissies dit effect zou hebben (zie paragraaf 4.5.3).

²⁰¹ nl. het beoordelen en bevorderen van de kwaliteit van het stelsel voor hoger onderwijs, met inbegrip van het stelsel van accreditatie van de WHW, en het rapporteren over de ontwikkeling van het onderwijs en over de uitoefening van de taken door de instellingen, alsmede het onderzoeken van de rechtmatigheid van de verkrijging van de rijksbijdrage en die van de besteding daarvan.

²⁰² Kamerstukken II, 2009-2010, 32 210, nr. 3, blz. 27

een ultimatum remedium. In dergelijke gevallen kan de inspectie in het kader van de zogenaamde brandweerfunctie uit eigen beweging specifiek onderzoek verrichten. De inspectie heeft de bevoegdheid om naar aanleiding van een onderzoek passende interventies te plegen. Een dergelijk onderzoek naar de kwaliteit van een instelling of opleiding is alleen aan de orde wanneer het instrumentarium van de NVAO er niet in voorziet, zodat het toezicht van de inspectie complementair is ten aanzien van het instrumentarium van het accreditatieorgaan. Dat wil zeggen dat dergelijk onderzoek van de inspectie naar de kwaliteit van een instelling/opleiding niet mag interfereren met instrumenten van het accreditatieorgaan.²⁰³ Het onderzoek van de inspectie kan ertoe leiden dat de minister gebruik maakt van zijn bevoegdheid een verleende accreditatie in te trekken. Hierop wordt in paragraaf 3.2.4 nader ingegaan. Beide toezichthouders, NVAO en de minister met zijn inspectie, houden zich dus bezig met de kwaliteit van opleidingen. Competentiegeschillen zijn dan niet uit te sluiten. Zij kunnen worden voorkomen als de wetgever één toezichthouder de bevoegdheid geeft onderzoek te doen naar de kwaliteit van het onderwijs. Het ligt dan voor de hand deze bevoegdheid bij uitsluiting toe te kennen aan de NVAO, zeker gezien de rol en bevoegdheden van de NVAO bij intrekking van accreditatie door de minister. Zie hiervoor paragraaf 3.4.4.

3.2.3. Kwaliteitszorg onderzoek

[3-014] Artikel 1.18, eerste lid, WHW is niet alleen de wettelijke basis voor een door de instelling in stand te houden intern kwaliteitszorgsysteem voor het onderwijs maar ook voor het onderzoek. De accreditatie door de NVAO betreft uitsluitend opleidingen en heeft dus alleen betrekking op het onderwijs en niet op het onderzoek. Aanwijzing door de minister van een niet bekostigde instelling voor hoger onderwijs – zoals deze mogelijk was vóór de wijziging van de WHW in het kader van “versterking besturing” – als universiteit vond niet plaats dan nadat ten genoegen van de minister door het bestuur van de instelling het bewijs was geleverd van voldoende kwaliteit van het wetenschappelijk onderzoek (art. 6.9, derde lid, “oud”). Bij de vervanging van de aanwijzing bij de genoemde wijzigingswet door een procedure waarbij de minister besluit of een rechtspersoon voor hoger onderwijs bevoegd wordt verklaard wettelijke graden te verlenen (art. 6.9), vindt indien de desbetreffende rechtspersoon opleidingen in het wetenschappelijk onderwijs verzorgt, toetsing van de kwaliteit van het wetenschappelijk onderzoek niet meer plaats! Dat is een omissie. Ook dit pleit ervoor om de WHW te repareren en het begrip “rechtspersoon voor hoger onderwijs” te elimineren en de uit die wet geschrapte procedure van aanwijzing als universiteit of hogeschool weer in de wet op te nemen.

[3-015] Voor de uitvoering van artikel 1.18 WHW wat betreft de kwaliteitszorg voor onderzoek hebben de universiteiten via de VSNU samen met de KNAW en NWO een protocol gepubliceerd: the Standard Evaluation Protocol (SEP). Het huidige protocol 2009-2015 is het vierde protocol voor de beoordeling van wetenschappelijk onderzoek.

²⁰³ Kamerstukken II, 2009-2010, 32 210, nr. 3, blzz. 27 en 28

Eerder was een protocol vastgesteld in de jaren 1994, 1998 en 2003. Het protocol voorziet in gemeenschappelijke richtlijnen voor de beoordeling van wetenschappelijk onderzoek door onderzoekvisitatiecommissies, bestaande uit externe deskundigen. De commissies doen ook aanbevelingen tot verbetering van het onderzoek en het onderzoekbeleid. De beoordeling en de voorstellen tot verbetering hebben niet slechts betrekking op het onderzoeksprogramma of de onderzoeksprogramma's en het onderzoek zelf maar ook op het management, het beleid, de strategie en de voorzieningen betreffende het onderzoek. Evenals bij de beoordeling van het onderwijs vindt de beoordeling van het onderzoek door de visitatiecommissie plaats mede op grond van een zelfevaluatie door de te beoordelen eenheid (het instituut en de daarin werkzame onderzoekgroepen). De leden van de visitatiecommissie worden benoemd en de opdracht aan de commissie wordt geformuleerd door het college van bestuur. De benoeming geschiedt na een externe toetsing van de deskundigheid, de onpartijdigheid en onafhankelijkheid van de te benoemen leden. De betrokken instellingsbesturen maken zelf uit bij wie zij hierover advies inwinnen. De visitatiecommissie brengt een bezoek aan het instituut en brengt daarna een rapport uit aan het college van bestuur. Het college stelt het instituut in de gelegenheid zijn reactie te geven (de wederhoorreactie) en maakt vervolgens het rapport openbaar tegelijkertijd met de reactie van het instituut en het besluit van het college over de bestuurlijke hantering. Hierbij worden in voorkomende gevallen zwakke punten geëtaleerd en worden in het visitatierapport aanbevelingen tot verbetering vermeld zonder dat bij de formulering elk woord moet worden gewogen. De maatregelen van het college van bestuur kunnen inhouden dat een onderzoekproject of -programma wordt gestaakt. Dit betekent echter niet per se dat het desbetreffende vakgebied of de desbetreffende discipline uit de universiteit verdwijnt. Bovendien heeft anders dan in geval van het beëindigen van een kwalitatief slechte opleiding het beëindigen van een bepaald onderzoekproject of -programma niet het beëindigen van overheidsbekostiging tot gevolg. De visitatie vindt om de zes jaar plaats. Tussen twee visitaties vindt een intern "midterm review" plaats. Het protocol geeft richtlijnen over de bij de beoordeling te hanteren criteria (kwaliteit, productiviteit, maatschappelijke relevantie en levensvatbaarheid van het onderzoek), de aan de visitatiecommissie te verschaffen informatie en de te volgen procedure.

[3-016] Ook de besturen van hogescholen zijn ingevolge artikel 1.18, eerste lid, WHW verplicht, zorg te dragen voor een regelmatige beoordeling (zo veel mogelijk in samenwerking met de besturen van andere hogescholen) van hun werkzaamheden door commissies van externe deskundigen. Tot die werkzaamheden behoren ontwerp- en ontwikkelactiviteiten en onderzoek. Het verrichten van deze werkzaamheden behoort tot de wettelijke taken van de bekostigde hogeschool (art. 1.3, derde lid, tweede volzin). Ontwerp- en ontwikkelactiviteiten worden hier naast onderzoek genoemd, maar dat is niet correct: het onderzoek van hogescholen bestaat juist in die ontwerp- en ontwikkelactiviteiten. Verwezen zij naar paragraaf 6.1. Met de introductie van het lectoraat in het hoger beroepsonderwijs in 2001 heeft het onderzoek aan de hogeschool een structureel karakter gekregen. Voor de kwaliteitszorg door de hogescholen ten aanzien van onder-

zoek heeft de HBO-raad een protocol vastgesteld: het Brancheprotocol Kwaliteitszorg Onderzoek (BKO). Het BKO bevat een algemeen kader waarbinnen elke hogeschool de kwaliteitszorg vorm geeft aansluitend bij het profiel van de instelling, de vigerende andere systemen, de omgeving en andere relevante factoren. Het BKO voorziet in de instelling van een Validatiecommissie Kwaliteitszorg Onderzoek (VKO), die de kwaliteitszorgsystemen van de hogescholen evalueert en valideert en aanbevelingen doet ter verbetering. Evenals bij de universiteiten wordt het onderzoek van de desbetreffende eenheid (bijv. een lectoraat, een kenniscentrum) periodiek beoordeeld door een commissie van onafhankelijke deskundigen (“peers” en “stakeholders”). Evenals bij de universiteiten vindt de beoordeling plaats op basis van een zelfevaluatie, spreekt de commissie met de eenheid en legt zij haar bevindingen vast in een rapport. Het rapport wordt voorgelegd aan de beoordeelde eenheid en vervolgens aan het college van de desbetreffende instelling, die het rapport openbaar maakt en een exemplaar ter beschikking stelt aan de Validatiecommissie Kwaliteitszorg Onderzoek.

3.2.4. Accreditatie

[3-017] In tegenstelling tot de kwaliteitszorg van de universiteiten en hogescholen ten aanzien van hun werkzaamheden, onderwijs en onderzoek waaraan de WHW slechts één artikel (art. 1.18) wijdt, is de accreditatie van opleidingen uitvoerig in de wet geregeld, en wel in hoofdstuk 5a WHW²⁰⁴. Dit hoofdstuk begint met een reikwijdteartikel (art. 5a.1) waaruit blijkt dat het hoofdstuk geldt voor zowel de (bekostigde) universiteiten en hogescholen als de (niet bekostigde) rechtspersonen voor hoger onderwijs. Dit spreekt vanzelf omdat accreditatie of een positief resultaat van de tno voorwaarde is voor het verbinden van graden aan met goed gevolg afgelegde examens van bachelor- en masteropleidingen. Titel 1 van het hoofdstuk, dat bij de wetwijzigingen inzake “versterking besturing” en “aanpassing van het accreditatiestelsel” is opgeschoond, bevat bepalingen die betrekking hebben de op accreditatieorganisatie: de NVAO (artt. 5a.2, 5a.2a en 5a.6b). Deze bepalingen strekken tot aanvulling van de regeling van de NVAO in het Nederlands-Vlaams accreditatieverdrag van 3 september 2003. Titel 2 van hoofdstuk 5a WHW bevat bepalingen over de accreditatie en de tno. In dit hoofdstuk komen naast de hierbij door de instelling resp. de NVAO te volgen procedures (artt. 5a.8, 5a.9 en 5a.11) de uitgebreide beoordelingscriteria voor de accreditatie (art. 5a.8a) en voor de tno (art. 5a.10a) aan de orde. Ook behandelt dit hoofdstuk het accreditatierapport van de NVAO (art. 5a.10) alsmede de gevolgen van verlies van accreditatie (art. 5a.12), de mogelijkheid van een herstelperiode (art. 5a.12a) en de mogelijkheid van intrekking van accreditatie (art. 5a.12b). Ten slotte regelt titel 2 de toets inzake een nieuw associate-degreeprogramma (art. 5a.13). Titel 2a regelt de in 2010 geïntroduceerde instellingstoets kwaliteitszorg, de daarbij te volgen procedure (artt. 5a.13c en 5a.13d) en de daarbij te hanteren beoordelingscriteria (5a.13b) alsmede de gevolgen

²⁰⁴ Het is overigens de vraag waarom dat hoofdstuk niet vernummerd is tot hoofdstuk 5, dat vrij gekomen is ten gevolge van de wijziging van de WHW en de Wet op het onderwijstoezicht bij de Wet van 6 juni 2002, Stb. 302 (invoering van accreditatie in het hoger onderwijs). Het zou de leesbaarheid van de WHW, m.n. ten aanzien van de artikelnummers, hebben vereenvoudigd.

daarvan (art. 5a.13e): de hantering van beperkte beoordelingscriteria voor de accreditatie (art. 5a.13f) en voor de tno (art. 5a.13g). Titel 3 heeft na de wijziging in het kader van “versterking besturing” nog maar één artikel. Dit artikel heeft betrekking op de bevoegdheid van de minister in geval van vernietiging van besluiten van de NVAO de gevolgen daarvan te regelen (art. 5a.15). Op de verschillende onderwerpen wordt in de volgende paragrafen ingegaan.

3.3. Accreditatieorganisatie

3.3.1. Oprichting, positie en taken

[3-018] Accreditatie vindt plaats door de Nederlands-Vlaamse Accreditatie Organisatie (NVAO). De NVAO is opgericht bij het in paragraaf 3.1 genoemde verdrag dat Nederland en Vlaanderen in 2003 hebben gesloten. De NVAO heeft ingevolge dat verdrag tot taak zowel Nederlandse als Vlaamse opleidingen binnen het hoger onderwijs een tno te laten ondergaan of te accrediteren overeenkomstig de regels die bij of krachtens de Nederlandse wet respectievelijk het Vlaams decreet zijn gesteld. Nederland en Vlaanderen kunnen na onderling overleg de NVAO voorts belasten met opdrachten die deze taak ondersteunen of aanvullen (art.1, eerste en tweede lid, Verdrag). Voor een wijziging van de taak van de NVAO bijv. om haar een rol te geven bij instellingsaccreditatie is dus wijziging van het verdrag nodig. De NVAO heeft rechtspersoonlijkheid naar Nederlands recht (art. 2, eerste lid, Verdrag). Zij is gevestigd te Den Haag (art. 1, vierde lid, Verdrag). Zij kan overeenkomstig de Nederlandse wetgeving besluiten nemen naar Nederlands recht en overeenkomstig de Vlaamse wetgeving administratieve rechtshandelingen stellen naar Belgisch recht (art. 2, tweede lid, Verdrag). De NVAO is een zelfstandig bestuursorgaan (zbo), waarop de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (Kaderwet zbo's)²⁰⁵ van toepassing is (art. 5a.2, zevende lid). Zij is dus een bestuursorgaan van de centrale overheid (het “Rijk”)²⁰⁶ maar is als zelfstandig rechtspersoon geen onderdeel van de rechtspersoon “Staat”. Deze wet geeft basisregels betreffende zbo's op het niveau van de centrale overheid; zij regelt de bevoegdheden van de minister wie het aangaat ten opzichte van een zbo en de verplichtingen die een zbo jegens die minister heeft. De bepalingen in het verdrag zijn in lijn met deze wet, die wat de NVAO betreft dan ook slechts aanvullende werking heeft, nl. voor zover het verdrag of de WHW niet in een bepaalde aangelegenheid voorziet. De Nederlandse en Vlaamse ministers die bevoegd zijn voor hoger onderwijs vormen samen het Comité van Ministers, dat de bevoegdheden heeft die in dit Verdrag aan dat comité zijn gegeven (art. 3 Verdrag).

²⁰⁵ Wet van 9 september 2004, Stb. 493

²⁰⁶ Dat volgt uit de definitie van zbo die in artikel 1 Kaderwet zelfstandige bestuursorganen wordt gegeven, nl. een bestuursorgaan van de centrale overheid dat bij de wet, krachtens de wet bij algemene maatregel van bestuur of krachtens de wet bij ministeriële regeling met openbaar gezag is bekleed, en dat niet hiërarchisch ondergeschikt is aan een minister;

[3-019] Bij de invoering van accreditatie van opleidingen in het Nederlands hoger onderwijs bij de wijziging van de WHW in 2002, werd voorzien in een accreditatieorgaan dat zich zelf Nederlandse Accreditatie Organisatie (NAO) noemde. Ten gevolge van het verdrag met Vlaanderen werd de NAO vervangen door de NVAO. Het is overigens merkwaardig dat, hoewel het verdrag spreekt van accreditatieorganisatie en ook NVAO staat voor Nederlands-Vlaamse Accreditatie Organisatie, de WHW hardnekkig vasthoudt aan de term “accreditatieorgaan”. Overigens had ook de NAO een voorloper: de Dutch Validation Council (DVC), die in 1997 is opgericht met subsidie van de minister van OCW. Het is overigens ook merkwaardig dat in de memorie van toelichting bij het ontwerp van wet tot invoering van accreditatie van opleidingen van het bestaan van de DVC geen melding is gemaakt. De DVC werd eerst genoemd in de nota naar aanleiding van het verslag²⁰⁷ en dan nog slechts terloops toen in die nota het door de NAO vast te stellen accreditatiekader aan de orde kwam.

[3-020] In de WHW wordt nogal overbodig herhaald wat ook al in het verdrag is bepaald, nl. dat er een accreditatieorgaan is dat is belast met activiteiten in het kader van het verlenen van accreditatie, de tno en de instellingstoets kwaliteitszorg op grond van titel 2 of 2a van de WHW en dat het accreditatieorgaan rechtspersoonlijkheid bezit (art. 5a.2, eerste lid). In de WHW worden de activiteiten van het accreditatieorgaan, de NVAO nader geconcretiseerd. De NVAO is, naast het beslissen over het al dan niet verlenen van accreditatie dan wel het uitvoeren van de tno of de instellingstoets kwaliteitszorg, belast met:

- het al dan niet instemmen met een door het instellingsbestuur samengestelde visitatiecommissie ten behoeve van de aanvraag om accreditatie van een opleiding, indien de NVAO zich ervan heeft verzekerd dat de commissie van deskundigen onafhankelijk en deskundig is (art. 5a.2, tweede lid, tweede volzin)²⁰⁸;
- het instellen van een commissie van deskundigen, die adviseert over de aanvraag om de tno of de instellingstoets kwaliteitszorg (art. 5a.2, tweede lid, eerste volzin)²⁰⁹;
- het desgevraagd de minister adviseren over het gebruik door hem van zijn bevoegdheid een verleende accreditatie in te trekken dan wel een positieve tno of een positieve instellingstoets kwaliteitszorg “in te trekken”²¹⁰ (art. 5a.2, derde lid);
- het desgevraagd aan de minister rapporteren over de kwaliteit van opleidingen in het hoger onderwijs met het oog op de vergelijkbaarheid aan de hand van de door haar gegeven beoordelingen alsmede het op grond daarvan doen van voorstellen die zij in het belang van de kwaliteit van opleidingen in het hoger onderwijs nodig acht (art. 5a.2, vierde lid);
- het bespreken van het door haar vast te stellen accreditatiekader met instanties in de Europese landen, in het bijzonder met instanties in de grenslanden (art. 5.2, vijfde lid), waarbij overigens een nadere aanduiding van deze instanties ontbreekt.

²⁰⁷ Kamerstukken II, 2001-2002, 27 920, nr. 5, blz. 5

²⁰⁸ Voor het verplichte lidmaatschap van een student van een visitatiecommissie en mijn commentaar daarop zij verwezen naar paragraaf 3.2.2.

²⁰⁹ Ook van deze commissie(s) is het lidmaatschap van een student verplicht. Ook hier zal het, als de eis van deskundigheid echt serieus zou worden genomen, moeilijk zijn deze student te vinden

²¹⁰ Strikt genomen kan een toets niet worden ingetrokken. De toets heeft plaatsgevonden en is daarmee een feit. Bedoeld is te zeggen dat de gevolgen van een positief uitgevallen toets voor de toekomst vervallen met ingang van het tijdstip dat de minister daarvoor in zijn besluit zal moeten noemen.

Bij ministeriële regeling worden de overige werkzaamheden bepaald die de NVAO verricht in verband met het beoordelen van ander onderwijs dan hoger onderwijs of in verband met opdrachten als bedoeld in het verdrag die haar in het verdrag omschreven taak ondersteunen of aanvullen (art. 5a.2, zevende lid).

3.3.2. Inrichting van de NVAO en samenstelling van haar organen

[3-021] De NVAO bestaat in ieder geval uit een *bestuur* en een *adviesraad* (art. 4 Verdrag). Het *bestuur* bestaat uit ten hoogste vijftien leden, waaronder een voorzitter en een vice-voorzitter. Het Comité van Ministers benoemt de bestuursleden, waarvan 60% door de Nederlandse Minister en 40% door de Vlaamse Minister wordt voorgedragen. De benoeming van de bestuursleden geschiedt voor een periode van vier jaar. Een bestuurslid kan na die periode eenmaal worden herbenoemd voor een periode van ten hoogste vier jaar. Het Comité van Ministers benoemt de voorzitter en vice-voorzitter voor een periode van vier jaar (art. 5, eerste t/m vierde lid, Verdrag). De bestuursleden moeten deskundig zijn op het gebied van het hoger onderwijs, de beroepspraktijk van het hoger onderwijs, wetenschappelijk onderzoek of op het gebied van de kwaliteitszorg. Een bestuurslid vervult geen andere functies die ongewenst zijn met het oog op een goede vervulling van zijn functie of de handhaving van zijn onafhankelijkheid of van het vertrouwen daarin (art. 6 Verdrag). De Nederlandse en Vlaamse minister regelen elk voor de door hen voorgedragen bestuursleden de rechtspositionele voorwaarden waaronder zij hun taak verrichten, waarbij de rechtsbescherming in ieder geval wordt geregeld overeenkomstig het desbetreffende nationale recht. Het Comité van Ministers kan een bestuurslid slechts schorsen of ontslaan wegens onbekwaamheid voor het vervullen van de functie, wegens kennelijke nalatigheid dan wel wegens andere zwaarwegende in de persoon van de betrokkene gelegen redenen. Geschorste of ontslagen bestuursleden kunnen tegen deze beslissing procederen bij de bevoegde nationale gerechten. Ontslag vindt voorts plaats op eigen verzoek van een bestuurslid (art. 5, vijfde en zesde lid, Verdrag).

[3-022] Het *bestuur* moet worden geregeld in een Bestuursreglement²¹¹. Het bestuur is bevoegd tot vaststelling en wijziging van het reglement. Bij een wijziging van het reglement dienen ten minste 2/3 van het aantal benoemde bestuursleden in te stemmen met de beoogde wijziging (art. 7, eerste en tweede lid, Verdrag). De vaststelling en wijziging van de onderstaande documenten behoeven de goedkeuring van het Comité van Ministers (art. 13, eerste lid, onder a, Verdrag). Het reglement moet ten minste een regeling treffen op de volgende punten (art. 7, eerste lid, Verdrag):

- het voorzien in een dagelijks bestuur, waarbij de benoeming van de leden, waaronder de voorzitter en de vice-voorzitter, geschiedt door het Comité van Ministers en waarbij van de bestuursleden 60% door de Nederlandse Minister en 40% door de Vlaamse Minister wordt voorgedragen,

²¹¹ Hoewel het verdrag en de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen slechts een “bestuursreglement” kennen wordt in artikel 5a.2, zevende lid, WHW slordig gesproken van “het Accreditatieverdrag en het daarop gebaseerde Beheersreglement”.

- het voorzien in een bureau,
- het aanvaarden van een nevenfunctie door een bestuurslid anders dan uit hoofde van het lidmaatschap van het bestuur van de Accreditatieorganisatie,
- de wijze van openbaarmaking van nevenfuncties, en
- de samenstelling, benoeming, herbenoeming en benoemingsperiode van de leden van de Adviesraad.

[3-023] In het verdrag is bepaald dat de *adviesraad* tot taak heeft de Accreditatieorganisatie gevraagd of ongevraagd te adviseren over het algemene beleid van de Accreditatieorganisatie (art. 8 Verdrag). Dit is onhandig geformuleerd omdat de adviesraad zelf een orgaan is van de Accreditatieorganisatie. Er zal wel bedoeld zijn dat de adviesraad tot taak heeft het bestuur te adviseren. De adviesraad heeft dus een interne taak. Alle overige taken en bevoegdheden waarmee de NVAO bij of krachtens het verdrag of de WHW is of wordt belast, worden dus door het bestuur uitgevoerd resp. uitgeoefend.

[3-024] De NVAO heeft personeel in dienst. Voor dit personeel gelden de Nederlandse rechtspositieregels voor rijksambtenaren (art. 15 Kaderwet zbo's). Op basis hiervan is door (het bestuur van) de NVAO een personeelsreglement vastgesteld. Het personeel van de NVAO staat uiteraard onder het gezag van het bestuur van de NVAO en legt over zijn werkzaamheden uitsluitend aan dat bestuur verantwoording af.

[3-025] De Nederlandse minister van OCW is voor de NVAO verantwoordelijk jegens de Staten-Generaal. In verband hiermee kan hij van de NVAO alle voor de uitoefening van zijn taak benodigde inlichtingen verlangen en ook inzage vorderen van alle zakelijke gegevens en bescheiden, indien dat voor de vervulling van zijn taak redelijkerwijs nodig is (art. 20, eerste lid, Kaderwet zbo's).

3.3.3. Werkwijze NVAO

[3-026] Wat de werkwijze van de NVAO betreft volstaat het verdrag met de bepaling dat de NVAO binnen de termijnen en met inachtneming van de vormen en procedures zoals omschreven bij of krachtens de Nederlandse wet of het Vlaamse decreet moet oordelen (art. 9 Verdrag).

[3-027] De WHW schrijft voor dat de NVAO haar werkwijze voor het verlenen van accreditatie, tno en instellingstoets kwaliteitszorg en de uitwerking van de diverse in de wet genoemde criteria moet vastleggen in het accreditatiekader. Er is dus voortaan één accreditatiekader, waarin uiteraard voor de beoordeling ten minste onderscheid wordt gemaakt tussen het wetenschappelijk onderwijs en het hoger beroepsonderwijs tussen bacheloropleidingen en masteropleidingen en tussen de situatie dat de desbetreffende instelling de instellingstoets kwaliteitszorg met goed gevolg heeft doorstaan en de situatie waarin dat niet het geval is (art. 5a.2a, eerste lid). Materieel is er dus geen verschil met de oude situatie waarin de NVAO verschillende accreditatiekaders moest

vaststellen. De door de instellingsbesturen ingestelde en op onafhankelijkheid door de NVAO getoetste visitatiecommissies die de kwaliteit van opleidingen beoordelen en de door de NVAO ingestelde commissies die adviseren over de instellingstoets kwaliteitszorg, moeten hun beoordeling op het desbetreffende gedeelte van het accreditatiekader baseren (art. 1.18, derde lid, slotzin, resp. eerste lid, slotzin). In paragraaf 3.2.2 zijn de gevolgen hiervan vermeld. De wet regelt de procedure van vaststelling en wijziging van het accreditatiekader. Voordat de NVAO het accreditatiekader vaststelt of wijzigt, moet zij overleg voeren met vertegenwoordigers van de instellingen en andere betrokkenen, waaronder daarvoor in aanmerking komende belangenorganisaties van studenten²¹² en de daarvoor in aanmerking komende vakorganisaties van overheids- en onderwijspersoneel (art. 5a.2a, tweede lid). Op deze wijze wordt de inbreng vanuit het “veld” gewaarborgd. Het accreditatiekader of een wijziging daarvan behoeft de goedkeuring van de minister. De goedkeuring kan worden onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang. De minister verleent zijn goedkeuring niet dan nadat vier weken zijn verstreken nadat zijn voornemen daartoe aan de beide kamers der Staten-Generaal is voorgelegd. Het besluit omtrent goedkeuring wordt binnen 17 weken na de verzending ter goedkeuring bekendgemaakt aan het accreditatieorgaan (art. 5a.2a, derde lid). Door het vereiste van ministeriële goedkeuring kan de minister op de werkwijze van de NVAO worden aangesproken. Op deze wijze kan de ministeriële verantwoordelijkheid voor de manier waarop de NVAO werkt, worden gerealiseerd. Het accreditatiekader of de wijziging daarvan wordt bekendgemaakt door plaatsing in de Staatscourant (art. 5a.2a, vierde lid).

3.3.4. Financiering van de NVAO

[3-028] De inkomsten van de NVAO bestaan in de inkomsten uit *tarieven* en de *overige financiële middelen* die de Nederlandse en Vlaamse ministers beschikbaar stellen. De tarieven die de NVAO hanteert voor het verlenen van de accreditatie van de opleidingen, het uitvoeren van de tno en de toets kwaliteitszorg instelling worden, na overleg met de NVAO, door elk van beide ministers bepaald (art. 15, eerste lid, Verdrag). De Nederlandse minister stelt dus de tarieven vast die de NVAO in Nederland hanteert (artt. 5a.9, negende lid, en 5a.11, zevende lid). De inkomsten uit tarieven worden, voor zover het Comité van Ministers hieraan geen maximum heeft gesteld, beschouwd als een onderdeel van de door de desbetreffende minister beschikbaar gestelde financiële middelen (art. 15, tweede lid, Verdrag). Elk van de partijen bij het verdrag stelt aan de NVAO voor uitvoering van haar taak de benodigde financiële middelen ter beschikking in een zodanige regeling dat het Koninkrijk der Nederlanden 60% en de Vlaamse Gemeenschap van België 40% van de kosten draagt (art. 14 Verdrag). Aanvullende opdrachten aan de NVAO die slechts door één van de Verdragsluitende Partijen aan de

²¹² De wet verwijst voor deze organisaties naar artikel 3.3. WHW inzake de Studentenkamer, waarin de minister regelmatig overlegt pleegt met de daarvoor in aanmerking komende belangenorganisaties van studenten over aangelegenheden van algemeen belang voor studenten. Deze organisaties zijn de Landelijke studentenvakbond (Lsvb) en het Interstedelijk Studenten Overleg (ISO).

NVAO worden gegeven, worden alleen door deze partij gefinancierd en vallen niet onder deze verhouding (art. 15, derde lid, Verdrag).

[3-029] Overeenkomstig het verdrag stelt de Nederlandse minister van OCW jaarlijks aan de NVAO voor de vervulling van haar taken *financiële middelen* ter beschikking. Deze komen ten laste van de begroting van zijn ministerie (art. 5a.6b, eerste lid). Jaarlijks vóór 1 september moet hij het bedrag vaststellen dat voor het daaropvolgende kalenderjaar aan de NVAO ter beschikking zal worden gesteld en moet hij dit bedrag opnemen in het ontwerp van wet tot vaststelling van de begroting van het ministerie van OCW. Voordat hij dit doet, moet hij overleg plegen met de NVAO (art. 5a.6b, tweede lid). Zolang de begrotingswet niet in werking is getreden, moet de minister met ingang van jaar waarop de begroting betrekking heeft, in de vorm van maandelijke termijnen aan de NVAO een voorschot verstrekken, uiteraard tot een maximum van het in de ontwerp-begrotingswet genoemde bedrag (art. 5a.6b, vierde lid). Zodra de begrotingswet is vastgesteld, heeft de NVAO een vordering op het Rijk voor het in die wet genoemde bedrag. In de WHW is niet bepaald, dat – zoals dat is geschied voor de universiteiten en hogescholen (art. 2.5, vijfde lid) – dit bedrag volgens een bepaald kasritme wordt uitbetaald noch – zoals dat is bepaald voor de KB en de KNAW (art. 2.6a, derde lid) – dat dit bedrag wordt uitbetaald in zodanige termijnen en tot zodanige bedragen als voor het doen van uitgaven door de NVAO nodig is. De NVAO kan dus van het Rijk na de vaststelling van de begrotingswet betaling ineens van het in die wet genoemde bedrag verlangen, uiteraard na afrek van de verstrekte voorschotten.

[3-030] De wet bepaalt dat het boekjaar van de NVAO samenvalt met het kalenderjaar (art. 51.6b, derde lid). Het spreekt voor zich zelf dat de NVAO jaarlijks een *begroting* moet vaststellen voor het volgende kalenderjaar en na afloop van een kalenderjaar een *jaarrekening* over dat jaar en een *jaarverslag* moet vaststellen, waarin zij verantwoording aflegt van haar financieel beheer resp. van de door haar uitgevoerde taken en opdrachten. Dit volgt overigens uit de artikelen 18, 26 en 35 Kaderwet zbo's. De begroting, de jaarrekening en het jaarverslag behoeven de goedkeuring van het Comité van Ministers, dat zijn goedkeuring slechts kan onthouden indien deze documenten in strijd met het recht of het algemeen belang zijn vastgesteld. Als daarover een geschil ontstaat, kunnen het Comité van Ministers en de NVAO dit op grond van een arbitrageovereenkomst laten beslechten (art. 13 van het verdrag).

3.3.5. Toezicht op de NVAO

[3-031] Behalve het preventieve toezicht door middel van het goedkeuringsrecht op het bestuursreglement, de begroting, de jaarrekening en het jaarverslag, dat wordt uitgeoefend door het Comité van Ministers, kan de Nederlandse minister van OCW nog preventief toezicht uitoefenen door te bepalen dat de NVAO zijn voorafgaande instemming behoeft voor een aantal belangrijke rechtshandelingen zoals het oprichten van dan wel deelnemen in een rechtspersoon, het aangaan en beëindigen van overeenkomsten tot verkrijging, vervreemding of bezwaring van registergoederen of tot huur,

verhuur of pacht daarvan, het aangaan van kredietovereenkomsten, van overeenkomsten van geldlening, van overeenkomsten waarbij de NVAO zich verbindt tot zekerheidstelling of waarbij zij zich als borg of hoofdelijk medeschuldenaar verbindt of zich voor een derde sterk maakt, het vormen van andere fondsen en reserveringen dan de voorgeschreven (art. 33 Kaderwet zbo's) egalisereserve en het doen van aangifte tot haar faillissement of het aanvragen van haar surseance van betaling (art. 32 Kaderwet zbo's).

[3-032] Naast preventief toezicht oefent de Nederlandse minister nog repressief toezicht uit op de NVAO. Hij kan ingevolge artikel 22 Kaderwet zbo's een besluit van de NVAO *vernietigen*. Het ligt in de rede dat hij geen besluiten van de NVAO kan vernietigen die uitsluitend hun werking hebben in Vlaanderen zoals bijv. het besluit accreditatie te verlenen voor een opleiding van een Vlaamse universiteit. Op vernietiging is de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van toepassing. Ingevolge die wet kan hangende het onderzoek of er reden is om tot vernietiging over te gaan, een besluit door de minister worden *geschorst* (art. 10:43 Awb). Vernietiging kan alleen geschieden wegens strijd met het recht of het algemeen belang (art. 10:35 Awb). Vernietiging van een besluit strekt zich uit tot alle rechtsgevolgen waarop het was gericht. Vernietiging van bijv. een besluit van de NVAO tot accreditatie van een opleiding betekent dus dat aan de met goed gevolg afgelegde examens van die opleiding geen wettelijke graden en dus ook geen titulatuur en overig civiel effect zijn verbonden, de studenten hun aanspraak op studiefinanciering verliezen en een bekostigde instelling voor die opleiding geen bekostiging meer ontvangt. In het vernietigingsbesluit kan de minister echter bepalen dat de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit geheel of ten dele in stand blijven (art. 10:42, eerste en tweede lid, Awb). In dit kader kan de minister bepalen dat een instelling gedurende een door hem te bepalen termijn aanspraak behoudt op bekostiging of dat aan de examens een wettelijke graad (en als gevolg daarvan ook de wettelijk beschermde titulatuur en overig civiel effect) blijft verbonden en dat de registratie in het Centraal register opleidingen hoger onderwijs (CROHO) niet wordt beëindigd (art. 5a.15).

[3-033] Indien naar het oordeel van het Comité van Ministers de NVAO haar *taak ernstig verwaarloost*, kan het Comité de noodzakelijke *voorzieningen* treffen. De Nederlandse Minister stelt de Nederlandse Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal en de Vlaamse Minister stelt het Vlaamse parlement daarvan onverwijld in kennis van de door het Comité van Ministers getroffen voorzieningen (art. 12 van het verdrag). Dit is in lijn met artikel 23 Kaderwet zbo's.

3.4. Besluiten inzake accreditatie en toets nieuwe opleiding

3.4.1. Positieve besluiten

[3-034] Het instellingsbestuur moet de NVAO zelf *verzoeken* een bestaande opleiding te accrediteren of voor een nieuwe opleiding een tno af te nemen (artt. 5a.9, eerste lid,

en 5a.11, eerste lid). Het is daarvoor aan de NVAO een vergoeding verschuldigd (art. 5a.9, negende lid en 5a.11, zevende lid). De wet spreekt van “het verlenen van een tno”. Een toets wordt natuurlijk niet verleend maar afgenomen. Deze toets kan vervolgens positief of negatief uitvallen. Een verzoek om accreditatie moet bij de NVAO worden ingediend ten minste een jaar voor de vervaldatum van het vorige besluit waarbij de desbetreffende opleiding is geaccrediteerd of de tno met positief gevolg is afgenomen (art. 5a.9, tweede lid). Deze lange aanvraagperiode biedt de instelling de mogelijkheid om bij een negatief besluit van de NVAO nog voor de vervaldatum maatregelen tot herstel te nemen en een aanvullende beoordeling te laten plaats vinden. Dit speelt uiteraard niet als voor een opleiding de tno wordt verzocht.

[3-035] De NVAO moet binnen drie maanden na ontvangst van het verzoek om accreditatie een *besluit* nemen. Het besluit treedt in werking met ingang van de dag waarop het vorige besluit tot accreditatie of het positieve besluit naar aanleiding van de tno vervalt (art. 5a.9, vierde lid). Als een tno wordt verzocht, heeft de NVAO meer tijd om een besluit te nemen: zij moet dan binnen zes maanden na ontvangst van het verzoek een besluit nemen. In dit besluit moet de NVAO aangeven welk onderdeel van het CROHO naar haar oordeel voor de opleiding passend is (art. 5a.11, tweede lid). De plaatsing van de opleiding in een onderdeel van het CROHO kan gevolgen hebben voor de titulatuur die aan de met goed gevolg afgelegde examens van die opleiding is verbonden en voor het niveau waarop de instelling voor die opleiding wordt bekostigd. Op het CROHO wordt ingegaan in paragraaf 5.3.8. Het verschil in termijn waarbinnen de NVAO een besluit moet nemen hangt samen met het feit dat zij het besluit tot het verlenen van accreditatie moet baseren op de beoordeling van de desbetreffende, door het instellingsbestuur ingestelde visitatiecommissie (art. 5a.9, derde lid) terwijl zij voor de beoordeling verbonden aan de tno, eerst zelf een commissie van deskundigen moet instellen die aan haar advies uitbrengt (art. 5a.2, tweede lid, eerste volzin).

[3-036] Het feit dat de NVAO haar besluit tot het verlenen van accreditatie moet baseren op de beoordeling van de desbetreffende, door het instellingsbestuur ingestelde visitatiecommissie, laat onverlet, dat de NVAO een *eigen verantwoordelijkheid* heeft: zij zal het rapport van de visitatiecommissie op volledigheid en deugdelijkheid toetsen, dus – zoals in paragraaf 3.2.2 is gezegd – of wel aan elk onderdeelje van het accreditatiekader voldoende zinnen zijn gewijd en of de goede woorden zijn gebruikt. Als de visitatiecommissie het voorschrift (art. 1.18, derde lid, derde volzin²¹³) niet in acht heeft genomen om haar beoordeling ten minste te baseren op het desbetreffend deel van het accreditatiekader en de desbetreffende in de wet genoemde aspecten van kwaliteit, zal de NVAO moeten besluiten de opleiding niet te accrediteren. In dat geval treedt dat besluit in werking met ingang van de dag van bekendmaking daarvan en kan binnen een jaar na die bekendmaking een nieuw verzoek om accreditatie worden ingediend. De periode van de accreditatie wordt alsdan van rechtswege verlengd tot het moment dat op het verzoek om accreditatie is beslist mits het instellingsbestuur ook het

²¹³ Artikel 5a.9, zesde lid, eerste volzin, WHW spreekt per abuis van “vierde volzin”.

nieuwe verzoek ten minste een jaar voor het vervallen van het vorige besluit tot accreditatie heeft ingediend (art. 5a.9, zesde lid). Hoewel het wettelijk systeem zodanig is dat de toetsing van de opleiding aan het desbetreffende deel van het accreditatiekader en aan de desbetreffende in de wet genoemde aspecten van kwaliteit geschiedt door de visitatiecommissie en niet door de NVAO zelf – de NVAO toetst alleen het visitatierapport²¹⁴ – doet artikel 5a.9, vierde lid, WHW het voorkomen alsof de NVAO toch zelf de opleiding beoordeelt en dus op de stoel van de visitatiecommissie gaat zitten: het accreditatieorgaan mag ingevolge dat artikellid geen accreditatie verlenen “als het wettelijk criterium inzake het gerealiseerde eindniveau of de deugdelijkheid van beoordeling, toetsing en examinering van de studenten door hem onvoldoende is beoordeeld²¹⁵”. Gelet op het wettelijk systeem heeft de wetgever bedoeld te zeggen dat de NVAO geen accreditatie mag verlenen als de visitatiecommissie van oordeel is dat wat de opleiding betreft onvoldoende aan dat wettelijk criterium is voldaan en de visitatiecommissie dus op grond van haar beoordeling de opleiding daarvoor een onvoldoende geeft.

[3-037] Het besluit van de NVAO op een verzoek om accreditatie kan positief of negatief zijn. Als het besluit *positief* is en dus accreditatie wordt verleend, geschiedt dit voor een termijn van zes jaar. Het desbetreffende besluit van de NVAO, zo bepaalt de WHW (art. 5a.9, zevende lid), vervalt zes jaar na de dag van inwerkingtreding van het besluit. Als de NVAO niet tijdig een besluit heeft genomen hoewel het instellingsbestuur tijdig een verzoek om accreditatie heeft ingediend, is de periode van de lopende accreditatie verlengd – dus van rechtswege – tot het moment dat op het verzoek om hernieuwde accreditatie is beslist. In dat geval wordt van rechtswege de periode van de accreditatie verlengd tot aan het einde van het studiejaar of, indien nodig, tot aan het einde van het daarop volgende studiejaar. Ook het besluit naar aanleiding van een tno kan positief of negatief zijn. Een positief besluit geldt voor zes jaar. Het instellingsbestuur moet de nieuwe opleiding die de toets met positief gevolg heeft ondergaan met het desbetreffende besluit van de NVAO, in het CROHO registeren (art. 5a.11, vijfde lid). De NVAO kan echter – anders dan in geval van een besluit tot accreditatie – aan een positief besluit naar aanleiding van een tno voorwaarden verbinden (art. 5a.11, vierde lid, eerste volzin). Anders dan bij accreditatie kan bij de tno nog geen functionerende opleiding worden beoordeeld. Het gaat om een papieren toets. “In de afgelopen periode” aldus de memorie van toelichting bij het wetsontwerp

²¹⁴ Dit is onder andere uitdrukkelijk gezegd in de memorie van toelichting bij het wetsontwerp waarbij accreditatie van opleidingen 2002 is ingevoerd: “Bij het besluit of een opleiding wordt geaccrediteerd kan het accreditatieorgaan op grond van het derde lid alleen rekening houden met het rapport van de opleidingsvisiteatie dat de instelling op grond van artikel 1.18, derde lid, moet laten opstellen. Het accreditatieorgaan kan derhalve zelf geen eigen beoordeling van de kwaliteit van de opleiding (laten) uitvoeren. Wel bestaat er uiteraard de mogelijkheid het onderzoek van de visitatiecommissie te verifiëren.” (Kamerstukken II, 2000-2001, 27 920, nr. 3, blz. 36).

²¹⁵ Overigens betekent “onvoldoende beoordeeld” iets anders dan kennelijk door de wetgever is bedoeld. “Onvoldoende beoordeeld” betekent dat de beoordelende instantie haar werk niet goed heeft voldaan, bijv. bij haar beoordeling bepaalde aspecten is vergeten. Het gaat dus niet om een “onvoldoende beoordelen” maar om het als onvoldoende beoordelen.

tot aanpassing van het accreditatiestelsel “is in sommige gevallen gebleken dat geen zekerheid kan worden verkregen ten aanzien van een of meer beoordelingsaspecten, terwijl er in de eindafweging onvoldoende redenen zijn om de tno te onthouden. Op grond van die ervaringen is de behoefte ontstaan om de NVAO de mogelijkheid te geven voorwaarden te stellen bij het verlenen van de tno, zowel in het uitgebreide als in het beperkte regime”.²¹⁶ Bij amvb wordt bepaald in welke gevallen de NVAO aan het positief besluit naar aanleiding van een tno voorwaarden kan verbinden en welke voorwaarden hieraan kunnen worden verbonden (art. 5a.11, vierde lid, tweede volzin). Op deze wijze wordt de bevoegdheid van de NVAO voorwaarden te stellen begrensd. Als aan het besluit voorwaarden zijn verbonden, krijgt de instelling drie jaar de tijd om aan deze voorwaarden te voldoen, ter beoordeling van de NVAO. Als de NVAO vaststelt dat de gestelde voorwaarden zijn vervuld, geldt de tno voor zes jaar, te rekenen vanaf de datum van het eerste besluit. Indien de NVAO vaststelt dat de voorwaarden niet zijn vervuld, vervalt de geldigheidsduur van het eerste besluit op dat moment (art. 5a.11, derde volzin). Alsdan treden dezelfde gevolgen in die intreden bij een besluit van de NVAO accreditatie van een bestaande opleiding te weigeren. Hierop wordt in de volgende paragraaf ingegaan.

[3-038] Het besluit tot accreditatie en het positieve besluit naar aanleiding van de tno hebben een *geldigheidsduur* van zes jaar. De geldigheidsduur van deze besluiten wordt echter van rechtswege verlengd in de beide hierboven in deze paragraaf genoemde gevallen (art. 5a.9, slotzin, en achtste lid). De geldigheidsduur kan ook door de NVAO worden verlengd. Dit is aan de orde als de NVAO vaststelt dat de opleiding niet voldoet aan de in de wet (art. 5a.8, tweede lid) genoemde aspecten van kwaliteit (art. 5a.12a, eerste lid, eerste volzin) maar de instelling een herstelperiode gunt. De NVAO neemt dus een negatief besluit, dat inhoudt dat geen accreditatie wordt verleend. Door de herstelperiode wordt echter de geldigheidsduur van het eerdere besluit tot accreditatie of het positieve besluit naar aanleiding van de tno verlengd en worden de gevolgen van het negatieve besluit in elk geval uitgesteld en treden zij als later alsnog een positief besluit wordt genomen, niet op. Deze mogelijkheid van een herstelperiode is geïntroduceerd in 2010 bij gelegenheid van de wetswijziging inzake van “versterking besturing” waarbij het instrumentarium van de NVAO is uitgebreid. De NVAO heeft bij de uitoefening van de bevoegdheid een herstelperiode te gunnen, geen beleidsvrijheid: zij moet tot verlenging besluiten indien sprake is van een van de bij amvb te bepalen gevallen. Voor deze amvb geldt een voorhangprocedure: de minister moet het ontwerp van de amvb voorleggen aan de Tweede Kamer en mag pas nadat dertig dagen na die voorlegging zijn verstreken de amvb bij de Koningin voordragen om het advies van de Raad van State te vragen (art. 5a.12a, eerste lid). De herstelperiode bedraagt ten hoogste twee jaar. Een verdere verlenging is niet mogelijk (art. 5a.12a, eerste lid, eerste volzin). In haar besluit een herstelperiode te verlenen maakt de NVAO melding van de te verbeteren aspecten van kwaliteit. Zij kan in het besluit voorwaarden opnemen.

²¹⁶ Kamerstukken II, 2009-2010, 32 210, nr. 3, blz. 22

Het instellingsbestuur moet ten minste een half jaar voor afloop van de herstelperiode de NVAO verzoeken een besluit te nemen tot vaststelling dat de opleiding alsnog aan het accreditatiekader voldoet (art. 5a.12a, vierde lid). De NVAO beoordeelt dan uitsluitend de aspecten die in eerste instantie onvoldoende waren beoordeeld. Bij een positief oordeel wordt voor zes jaar accreditatie verleend, te rekenen vanaf de vervaldatum van de eerdere accreditatie (art. 5a.12a, vijfde lid).

[3-039] Het besluit naar aanleiding van een positieve tno kan ook eerder dan zes jaar vervallen (art. 5a.11, zesde lid). Het besluit vervalt drie jaar na de dag waarop het is genomen als de NVAO vaststelt dat niet aan de door haar gestelde voorwaarden is voldaan. De NVAO moet dit dus binnen deze drie jaar hebben vastgesteld. Het besluit vervalt ook als het instellingsbestuur de opleiding niet tijdig heeft laten registreren in het CROHO. Tijdig wil zeggen binnen tien maanden als het een opleiding betreft waarvoor de instelling zal worden bekostigd en binnen zes maanden als dat niet het geval is. Het verschil in termijnen hangt samen met het feit dat in het eerste geval nog een macrodoelmatigheidstoets moet plaatsvinden. Deze toets kan weliswaar ook vóór de beoordeling door de NVAO plaatsvinden maar dat is niet verplicht²¹⁷.

3.4.2. Negatieve besluiten

[3-040] Een *negatief* besluit van de NVAO op een verzoek tot accreditatie heeft – indien geen herstelperiode is gegund – tot gevolg dat aan de met goed gevolg afgelegde examens van de opleiding geen wettelijke titulatuur en overig civiel effect meer zijn verbonden en de studenten van de opleiding geen aanspraak meer hebben op studiefinanciering. Een bekostigde instelling verliest tevens het recht op bekostiging voor de opleiding. De opleiding houdt zelfs op een opleiding te zijn in de zin van de WHW. De registratie in het CROHO wordt dan ook door de minister beëindigd (art. 5a.12, tweede en derde lid). Deze gevolgen treden ook in als na afloop van de geldigheidsduur van een eerder genomen accreditatiebesluit of van positief besluit naar aanleiding van een tno dan wel na afloop van een gegunde herstelperiode geen accreditatie wordt gevraagd (art. 5a.12, tweede en vijfde lid) of de NVAO heeft vastgesteld dat niet is voldaan de voorwaarden die zij heeft gesteld bij haar besluit naar aanleiding van een positief uitgevallen tno. Deze gevolgen treden niet altijd onmiddellijk in. De instelling moet ervoor zorgen dat de studenten van de opleiding de gelegenheid wordt geboden de opleiding te voltooien aan een andere instelling (art. 5a.12, eerste lid, eerste volzin). Dit zal echter – zelfs als de opleiding bij de andere instelling dezelfde naam draagt – niet altijd mogelijk zijn. In dat geval wordt voor deze studenten de opleiding aan de eigen instelling voortgezet (art. 5a.12, eerste lid, tweede volzin). Het instellingsbestuur moet daarvoor een termijn vaststellen. Deze termijn bedraagt ten hoogste de cursusduur vermeerderd met één jaar (art. 5a.12, eerste lid onder b). Eerst na het verstrijken van deze termijn treden de eerder genoemde gevolgen in (art. 5a.12, tweede lid). Het instellingsbestuur moet de inhoud van het besluit waarbij accreditatie wordt

²¹⁷ Zie paragraaf 5.3.4.

geweigerd en de door hem getroffen overgangsvoorzieningen voor de betrokken studenten bekend maken binnen zes weken na het besluit waarbij accreditatie is geweigerd (art. 5a.12, eerste lid, slotzin, aanhef en onder a en b), op straffe van een bestuurlijke boete die de minister kan opleggen ten bedrage van € 500 voor elke dag dat het instellingsbestuur de termijn van zes weken overschrijdt (art. 5a.12, vierde lid). De termijn van zes weken geldt ook indien de geldigheidsduur van een eerder besluit van de NVAO is verstreken zonder dat accreditatie is gevraagd of de NVAO heeft vastgesteld dat aan de voorwaarden bij een positieve tno niet is voldaan. Als een tno negatief uitvalt, kan de instelling met de opleiding geen aanvang maken, althans als opleiding in de zin van de wet met de daaraan verbonden wettelijke rechten. Er zijn dan geen zittende studenten voor wie een overgangsvoorziening moet worden getroffen.

[3-041] Als accreditatie wordt geweigerd of de geldigheidsduur van de eerdere accreditatie of van het besluit naar aanleiding van de tno verstrijkt zonder dat accreditatie is gevraagd, kan, als het een bekostigde instelling betreft, de minister besluiten dat gedurende een door hem te bepalen termijn de wettelijke rechten gehandhaafd blijven (art. 5a.12, zesde lid). De wet spreekt alleen van de wettelijke rechten inzake graadverlening en bekostiging en zwijgt ten onrechte over de aanspraak van de studenten op studiefinanciering. De minister kan een dergelijk besluit alleen nemen als het belang van het in stand houden van een doelmatig onderwijsaanbod dit vordert. De memorie van toelichting bij het ontwerp van de wijzigingswet inzake “versterking besturing” noemt als voorbeelden een opleiding geneeskunde of een bepaalde unieke opleiding²¹⁸. Gedurende de door de minister vastgestelde termijn zal, aldus die memorie, met de instelling een verbetertraject afgesproken worden waardoor de instelling de mogelijkheid heeft opnieuw accreditatie voor de desbetreffende opleiding te verwerven. Het moge duidelijk zijn dat deze bevoegdheid zonder betekenis is wanneer het de instelling zelf is die bewust heeft besloten geen accreditatie voor de desbetreffende opleiding te vragen. De wetgever zou toch niet hebben gedacht dat de minister een instelling kan dwingen een opleiding in stand te houden die de instelling zelf niet meer wenst?

[3-042] Het weigeren van accreditatie of het aflopen van de geldigheidsduur van een besluit tot accreditatie of van een positief besluit naar aanleiding van een tno heeft nog een specifiek gevolg. Als uit de gegevens van een verzoek om een tno blijkt dat de instelling voornemens is een opleiding te verzorgen die geheel of in hoofdzaak overeenstemt met een opleiding, verzorgd door diezelfde instelling, waarvoor geen accreditatie is verleend of het besluit tot accreditatie is ingetrokken, moet de NVAO besluiten gedurende drie jaar geen tno uit te voeren (art. 5a.11, derde lid). Dit is een star voorschrift dat beter uit de wet kan worden geschrapt. De wetgever houdt ten onrechte geen rekening met de mogelijkheid dat het instellingsbestuur zelf heeft besloten geen accreditatie te vragen en zelf de nodige maatregelen heeft genomen de kwaliteit van de opleiding te verbeteren. Het was dan ook beter geweest de NVAO hier een discretionaire bevoegdheid te geven.

²¹⁸ Kamerstukken II, 2000-2001, 27 920, nr. 3, blz. 39

3.4.3. Accreditatierapport

[3-043] Een positief of negatief besluit van de NVAO inzake accreditatie of een tno moet worden vastgelegd in een accreditatierapport, waarin de NVAO haar oordeel vastlegt. Behalve dat besluit bevat het rapport de bevindingen naar aanleiding van de beoordeling van de opleiding door de visitatiecommissie en een eindoordeel van de NVAO, inhoudende de kwalificatie onvoldoende, voldoende, goed of excellent voor de opleiding. De NVAO kan ook bijzondere kenmerken van de opleiding in het rapport opnemen. De memorie van toelichting bij het ontwerp van wet inzake de aanpassing van het accreditatiestelsel noemt als voorbeeld de wijze waarop de instelling haar gehandicaptenbeleid vorm geeft²¹⁹. Aan het eindoordeel voldoende, goed of excellent zijn geen andere rechtsgevolgen verbonden dan dat de NVAO moet besluiten de opleiding te accrediteren. Voordat de NVAO het accreditatierapport vaststelt, moet zij het instellingsbestuur in de gelegenheid stellen binnen een door haar te bepalen termijn zijn zienswijze over het voorgenomen accreditatierapport naar voren te brengen (art. 5a.10, derde lid). De NVAO zendt het accreditatierapport na vaststelling onverwijld aan het instellingsbestuur en maakt het rapport tegelijkertijd openbaar (art. 5a.10, vierde lid). De NVAO verstrekt aan belangstellenden een afschrift van het accreditatierapport op verzoek. Zij vraagt een vergoeding van de kosten voor de afgifte van een afschrift van het accreditatierapport overeenkomstig een door de minister, na overleg met de NVAO, vast te stellen tarief (art. 5a.10, vijfde lid). Het accreditatierapport wordt door de wet verklaard tot een besluit in de zin van de Awb (art. 5a.10, tweede lid). Hierdoor is tegen elk onderdeel van het accreditatierapport bezwaar en beroep mogelijk.

3.4.4. Intrekking accreditatie en “intrekking” toets nieuwe opleiding

[3-044] Bij de wetwijziging inzake aanpassing van het accreditatiestelsel is in de wet de mogelijkheid geopend van “intrekking” van een verleende accreditatie en van de toets nieuwe opleiding (art. 5a.12b). De term “intrekking” is niet gelukkig. De tno heeft plaatsgevonden en is dus een vaststaand feit. Wat wel kan is het intrekken van het positieve besluit naar aanleiding van die toets. De intrekking geschiedt niet door de NVAO maar door de minister. Deze moet wel het advies van de NVAO hebben ingewonnen (art. 5a.12b, eerste lid) en over zijn voorgenomen besluit het instellingsbestuur horen (art. 5a.12b, tweede lid). Het advies van de NVAO kan overigens zowel negatief als positief zijn. Ten behoeve van dit advies heeft de NVAO bepaalde bevoegdheden van een toezichthouder gekregen zoals deze in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) zijn omschreven. Het gaat om bevoegdheden op het gebied van het verkrijgen van informatie. De artikelen 5:13, 5:16, 5:17 en 5:20 Awb zijn daartoe op de NVAO van overeenkomstige toepassing verklaard (art. 5a.2, derde lid). De NVAO kan ingevolge deze artikelen inlichtingen en inzage in zakelijke gegevens verlangen en van gegevens en bescheiden kopieën te maken. Ieder is verplicht de NVAO de medewerking te verlenen die deze redelijkerwijze kan verlangen bij de uitoefening van de adviesbe-

²¹⁹ Kamerstukken II, 2009-2010, 32 210, nr. 3, blz. 41

voegdheid, behoudens uiteraard de mogelijkheid van een beroep op een geheimhoudingsplicht uit hoofde van het ambt, beroep of wettelijk voorschrift. Intrekking is uitsluitend mogelijk indien de beoordeling van de desbetreffende wettelijke aspecten van kwaliteit van de opleiding (artt. 5a.8, tweede lid, 5a.10a, tweede lid, 5a.13f, eerste lid, en 5a.13g, eerste lid) zodanig is gewijzigd dat deze beoordeling van die aspecten tot een afwijzing van de aanvraag om accreditatie of tno zou leiden (art. 5a.12b, eerste lid). De intrekking van dat besluit en de intrekking van een accreditatiebesluit werken overigens uiteraard alleen voor het toekomstige. De intrekking heeft dezelfde rechtsgevolgen als een weigering van accreditatie. Het instellingsbestuur moet ook dezelfde voorzieningen treffen voor de zittende studenten (art. 5a.12b, derde lid).

3.5. Criteria

3.5.1. Criteria in geval van accreditatie

[3-045] De wet geeft aan welke *criteria* ten minste door de visitatiecommissies moeten worden gehanteerd in het kader van de beoordeling van de kwaliteit van de desbetreffende opleiding (art. 5a.8, tweede lid). Deze criteria hebben betrekking op *aspecten van kwaliteit*. De visitatiecommissies mogen, zo suggereren de woorden “ten minste”, zelf nog meer criteria hanteren maar de uitkomsten van andere dan de in de wet genoemde criteria zijn uiteraard niet van belang voor de vraag of de opleiding moet worden geaccrediteerd. De NVAO moet de in de wet genoemde aspecten van kwaliteit nader uitwerken in het accreditatiekader (art. 5a.2a, eerste lid). Sedert de invoering van de accreditatie van opleidingen pleegt de NVAO in het kader van deze uitwerking per aspect van kwaliteit verschillende *facetten* te benoemen, die door de visitatiecommissie moeten worden beoordeeld. Zowel de visitatiecommissies als de NVAO moeten gedifferentieerd beoordelen: aan elk aspect van de kwaliteit moet de visitatiecommissie de kwalificatie onvoldoende, voldoende, goed of excellent toekennen. Per aspect zal de beoordeling de uitkomst zijn van de beoordeling van de desbetreffende facetten, die daarbij vanzelfsprekend niet alle even zwaar zullen moeten wegen. De NVAO oordeelt niet per aspect: zij geeft op basis van het visitatierapport een eindoordeel. Alleen als aan het aspect inzake het gerealiseerd eindniveau en examinering door de visitatiecommissie een onvoldoende is toegekend, moet de NVAO de accreditatie weigeren. Het eindoordeel van de NVAO bevat een beoordeling onvoldoende, voldoende, goed of excellent (art. 5a.10, eerste lid, onder c). Het gedifferentieerde eindoordeel (onvoldoende, voldoende, goed, excellent) van de NVAO maakt onderdeel uit van het accreditatiebesluit en tegen dit oordeel is dus, zoals in paragraaf 3.4.3 is opgemerkt, bezwaar en beroep mogelijk. Overigens is aan de kwalificaties voldoende, goed en excellent geen ander rechtsgevolg verbonden dan dat de opleiding wordt geaccrediteerd. Het is derhalve de vraag welk belang een instelling juridisch gezien heeft bij het instellen van bezwaar of beroep tegen een naar haar oordeel te lage positieve kwalificatie van de opleiding. Het is überhaupt de vraag wat de zin is van deze gedifferentieerde beoordeling. Gaat de NVAO of de minister op grond hiervan rankings maken? Is het de bedoeling dat voor excellent beoordeelde opleidingen in de toekomst een hoger

wettelijk collegegeld mag worden gevraagd? Gelden voor alle visitatiecommissies dezelfde normen voor het bepalen van de vraag of een opleiding voldoende, goed of excellent is?²²⁰ Gelden dezelfde normen voor bijv. geneeskunde en Midden-Oostenstudies? Kan een goed werkend koffieapparaat doorslaggevend zijn bij de vraag of een opleiding voldoende, goed of excellent scoort? Deze vragen maken duidelijk dat dit gedifferentieerd beoordelen beter achterwege kan blijven.

[3-046] De wet noemt zes aspecten van kwaliteit waarover de visitatiecommissies een oordeel moeten geven.

- Het eerst wordt genoemd het aspect dat betrekking heeft op het *beoogde eindniveau* van de opleiding, gelet op hetgeen internationaal gewenst en gangbaar is (art. 5a.8, tweede lid onder a). De wet geeft niet aan door wie dat eindniveau moet zijn beoogd. Aangenomen mag worden dat dit het desbetreffend orgaan van de instelling is dat de onderwijs- en examenregeling vaststelt. Bij een universiteit is dit de decaan of het faculteitsbestuur (art. 9.15, eerste lid onder a) en bij een hogeschool het orgaan dat daartoe is aangewezen in het bestuurs- en beheersreglement (art. 10.3b, tweede lid, slotzin). Dit orgaan moet, wat het beoogde eindniveau betreft, uitgaan van hetgeen internationaal gewenst en gangbaar is. Dit is uiteraard verschillend al naar gelang het een opleiding in het wetenschappelijk of hoger beroepsonderwijs betreft, al naar gelang het een bachelor- of masteropleiding betreft en al naar gelang het een initiële of postinitiële masteropleiding betreft.

- Het tweede aspect dat de wet noemt is de *inhoud en opzet* van het onderwijsprogramma (art. 5a.8, tweede lid onder b). Met “onderwijsprogramma” wordt kennelijk niet bedoeld op een eventueel door bijv. een opleidingsdirecteur vastgestelde nadere concretisering van de onderwijs- en examenregeling maar op de inhoud en opzet van de opleiding zelf. Het was dan ook beter geweest te spreken van “opleidingsprogramma”. Het zal daarbij gaan om de vraag of de opleiding metterdaad een samenhangend geheel is van onderwijseenheden zoals de wet voorschrijft (art. 7.3, tweede lid), of de studielast conform de wet is, of deze studielast reëel is, of er niet oneigenlijke belemmeringen zijn die afbreuk doen aan de studeerbaarheid, enz. Ook zal het gaan om de vraag of de bacheloropleiding wat betreft het ingangsniveau aansluit bij het eindniveau van het vwo, resp. mbo en havo, en de masteropleiding bij het eindniveau van de bacheloropleiding. Bij postinitiële masteropleidingen²²¹ moet het ingangsniveau zelfs nog hoger liggen.

- Een essentieel aspect van kwaliteit betreft het *gerealiseerde eindniveau*, gelet op hetgeen internationaal gewenst en gangbaar is, alsmede de *deugdelijkheid van beoordeling, toetsing en examinering* van de studenten (art. 5a.8, tweede lid onder c). Indien de visitatiecommissie hieraan een onvoldoende toekent, moet de accreditatie worden

²²⁰ Als de NVAO hiervoor beslisregels mocht gaan vaststellen aan de hand waarvan de visitatiecommissies moeten gaan bepalen wat onvoldoende, voldoende, goed of excellent is, is dat de juridisering ten top!

²²¹ Zie voor het onderscheid initieel en postinitieel onderwijs paragraaf 5.1.

geweigerd (art. 5a.9, vijfde lid). Bij het gerealiseerde eindniveau gaat het om de vraag of het gerealiseerde eindniveau van de afgestudeerden overeenkomt met het beoogde eindniveau. Wat met “beoordeling” en “toetsing” is bedoeld naast “examinering” is niet duidelijk. Studenten en extranei worden immers beoordeeld en getoetst in het kader van de examinering door examinatoren en examencommissie. De wetgever zou gedacht kunnen hebben aan voortgangstoetsen, waarmee de student overigens geen studiepunten verwerft, maar dat lijkt niet waarschijnlijk gezien de voorgeschiedenis van de bepaling²²². Wel waarschijnlijk is dat het hier een slordige geformuleerde wetsbepaling betreft.

- De wet noemt als vierde aspect van kwaliteit *de kwaliteit en kwantiteit* van het ingezette *personeel* alsmede het *personeelsbeleid* dat van invloed is op de kwaliteit van de opleiding (art. 5a.8, tweede lid onder d). Het bij de opleiding betrokken personeel moet gekwalificeerd zijn voor de inhoudelijke, onderwijskundige en organisatorische realisatie van het opleidingsprogramma. Ook moet er voldoende personeel bij de opleiding betrokken zijn om het gewenste niveau te realiseren. Voor de beoordeling hiervan kan overigens niet zonder meer op de staf/student-ratio worden afgegaan. Ook moet rekening worden gehouden met de moderne onderwijsondersteunende middelen zoals een elektronische leeromgeving, op film, band of Cd-rom vastgelegde colleges, enz. .

- Als vijfde aspect noemt de wet de *opleidings specifieke voorzieningen* alsmede de *instellingsbrede voorzieningen* die van invloed zijn op de kwaliteit van de opleiding daaronder mede begrepen voldoende studiebegeleiding en voorzieningen die de toegankelijkheid en studeerbaarheid voor studenten met een functiebeperking bevorderen (art. 5a.8, tweede lid onder e). Een opleidings specifieke voorziening is bijv. een laboratorium voor een laborantenopleiding. Instellingsbrede voorzieningen als bijv. de studiebegeleiding en de informatievoorziening aan studenten zullen moeten aansluiten bij de behoefte van studenten en adequaat moeten zijn met het oog op de studievoortgang. De expliciete vermelding van voorzieningen ten behoeve van studenten met een functiebeperking is het gevolg van onder andere het inspectierapport “Onbelemmerd studeren; Beleid en voorzieningen voor studenten met een functiebeperking in het hoger onderwijs” van 19 maart 2010²²³ en het advies “Meer Mogelijk maken” van de Commissie Maatstaf²²⁴. Deze voorzieningen kunnen bijv. bestaan in voorlichting over de faciliteiten en regelingen die voor deze studenten binnen de instelling bestaan, in hulpmiddelen bij het onderwijs, in faciliteiten en hulpmiddelen bij de tentamens, in speciale studiebegeleiding, in maatregelen om expertise over studenten met functiebeperkingen bij studieadviseurs, studentendecanen, docenten, examinatoren enz. te vergroten, enz.

²²² Het advies van de Onderwijsraad van november 2006 “Examinering, draagvlak en toegankelijkheid” en de beleidsreactie van de minister van OCW van 29 juni 2007 op dat advies (Kamerstukken II, 2006-2007, 30 800 VIII, nrs 82 en 156).

²²³ Bijlage bij Kamerstukken II, 2009-2010, 32 210, nr 8

²²⁴ Ingesteld bij besluit van de minister van OCW van 8 oktober 2009, Stcrt. 15612

- Als zesde aspect ten slotte noemt de wet de *opzet en organisatie van de interne kwaliteitszorg* gericht op de systematische verbetering van de opleiding (art. 5a.8, tweede lid onder f). Uit de wet volgt dat het interne kwaliteitszorgsysteem zodanig moet zijn opgezet dat elke opleiding regelmatig wordt beoordeeld door een visitatiecommissie bestaande uit externe onafhankelijke deskundigen (en een student)²²⁵ en dat naar aanleiding van de uitkomsten van deze beoordeling, indien nodig, aantoonbaar maatregelen ter verbetering worden getroffen. Ook ligt het voor de hand dat bij de interne kwaliteitszorg de opleidingscommissies worden betrokken waarin docenten en studenten van de desbetreffende opleiding vertegenwoordigd zijn²²⁶. Het ligt voorts in de rede dat bij de kwaliteitszorg met betrekking tot beroepsopleidingen ook beoefenaars van het desbetreffend beroep worden betrokken.

Deze aspecten worden door de NVAO gedetailleerd in facetten uitgewerkt in het accreditatiekader Op al deze facetten moet worden ingegaan in de zelfstudie en in het visitatierapport.

[3-047] Behalve de aspecten van kwaliteit die de visitatiecommissies moeten beoordelen, moet de NVAO in het accreditatiekader ook de voorwaarden vastleggen voor het verlenen van de oordelen onvoldoende, voldoende, goed en excellent (art. 5a.8, eerste lid onder d). In het accreditatiekader moet voorts worden vastgelegd welke gegevens het instellingsbestuur aan de NVAO moet vertrekken bij het verzoek om accreditatie (art. 5a.8, eerste lid onder a). Hiertoe behoort uiteraard het rapport van de visitatiecommissie. Zoals in paragraaf 3.2.2 gezegd, moet in het accreditatiekader ook de procedure worden geregeld inzake de instemming van de NVAO met de samenstelling van een visitatiecommissie (art. 5a.8, eerste lid onder c). Ten slotte moet in het accreditatiekader worden vastgelegd de wijze waarop de onafhankelijkheid van de beoordeling door de visitatiecommissies wordt gewaarborgd (art. 5a.8, eerste lid onder d). Deze bepaling is in de kamerstukken bij het wetsontwerp tot aanpassing van het accreditatiestelsel niet toegelicht. Mogelijk is bedoeld dat de NVAO in het accreditatiekader moet aangeven welke criteria zij hanteert bij haar beoordeling of de beoogde leden van een visitatiecommissie onafhankelijk zijn, d.w.z. onafhankelijk van het instellingsbestuur, de NVAO en de minister.

3.5.2. Criteria in geval van toets nieuwe opleiding²²⁷

[3-048] Anders dan in geval van accreditatie baseert de NVAO haar besluit naar aanleiding van de tno niet op de beoordeling van een door het instellingsbestuur ingestelde visitatiecommissie maar op dat van een door haar zelf ingestelde commissie van des-

²²⁵ Zie paragraaf 3.2.2.

²²⁶ Zie voor de opleidingscommissie paragraaf 9.8.2.

²²⁷ De WHW regelt in een afzonderlijk artikel (5a.13) de toets van een nieuw associate degree-programma. Dit programma is namelijk formeel geen opleiding maar een traject binnen een bacheloropleiding in het hoger beroepsonderwijs (zie paragraaf 5.4.2).

kundigen, waarvan ook een student deel uit maakt (art. 5a.2, tweede lid). Terwijl de wet ten aanzien van visitatiecommissies en de commissie(s) van deskundigen ter uitvoering van de instellingstoets kwaliteitszorg voorschrijft dat in het accreditatiekader moet worden vastgelegd de wijze waarop de onafhankelijkheid van de beoordeling (door die commissies) wordt gewaarborgd (artt. 5a.8, eerste lid onder b, en 5a.13b, eerste lid onder b), ontbreekt een dergelijk voorschrift ten onrechte ten aanzien van de commissie(s) voor de uitvoering van de tno. Ervan uitgaande dat ook daar de beoordeling onafhankelijk is zowel van het instellingsbestuur, de NVAO en de minister, zal het desbetreffend voorschrift alsnog in de wet (art.5a.11, eerste lid) moeten worden opgenomen. De commissie moet bij de tno dezelfde kwaliteitsaspecten beoordelen die een visitatiecommissie in geval van accreditatie moet beoordelen. Hierop is één uitzondering, nl. het aspect van het gerealiseerde eindniveau (art. 5a.10a, tweede lid). Dat is evident: op het ogenblik dat de toets plaats vindt, is de instelling nog niet met de opleiding begonnen, zijn er nog geen studenten ingeschreven, laat staan dat zij het eindniveau hebben bereikt. Wel wordt het beoogde eindniveau van de opleiding beoordeeld alsmede de wijze van “beoordeling, toetsing en examinering” van studenten (art. 5a.10a, tweede lid onder a en c). De aspecten moeten in het accreditatiekader worden uitgewerkt.

[3-049] In het accreditatiekader moet voorts worden vastgelegd welke gegevens het instellingsbestuur aan de NVAO moet vertrekken bij het verzoek om het afnemen van de tno (art. 5a.10, eerste lid onder a). Hiertoe behoort uiteraard niet het rapport van de commissie van deskundigen. Deze commissie adviseert immers niet aan het instellingsbestuur maar rechtstreeks aan de NVAO. Voor het geval dat aan het besluit naar aanleiding van een tno voorwaarden worden verbonden, moeten in het accreditatiekader de procedure en voorwaarden voor de instelling worden vastgelegd (art. 5a.10a, eerste lid onder b). Het kan wat de voorwaarden betreft uitsluitend gaan om een concretisering van de mogelijke voorwaarden zoals deze zijn neergelegd in de desbetreffende amvb (art. 5a.11, tweede lid).

3.6. Instellingstoets kwaliteitszorg

3.6.1. Procedure en criteria

[3-050] In paragraaf 3.1 is melding gemaakt van het feit dat bij de aanpassing van het accreditatiestelsel in 2010 de instellingstoets kwaliteitszorg is ingevoerd (artt. 5a.13 t/m 5a.13g). Deze toets wordt uitgevoerd door een door de NVAO te benoemen commissie van deskundigen, waarin ook een student zitting heeft (art.5a.2, tweede lid). Deze commissie moet beoordelen of de instelling over een goed en goedwerkend intern kwaliteitszorgsysteem beschikt en dus de kwaliteit van de eigen opleidingen kan waarborgen. Daartoe schrijft de wet voor dat in het kader van de instellingstoets kwaliteitszorg moeten worden beoordeeld:

- de visie van de instelling op de kwaliteit van haar onderwijs,
- de vormgeving en de effectiviteit van de interne kwaliteitszorg van de instelling, en

- het gevoerde beleid op het gebied van personeel en voorzieningen en de voorzieningen die de toegankelijkheid en studeerbaarheid voor studenten met een functiebeperking bevorderen (art. 5a.13b, tweede lid)²²⁸.

[3-051] Binnen zes maanden na de ontvangst van het verzoek om een instellingstoets kwaliteitszorg moet de NVAO een besluit nemen (art. 5a.13d, eerste lid). Ook dit besluit moet worden opgenomen in een accreditatierapport (art. 5a.13d, vierde lid)²²⁹, dat zelf een besluit is in de zin van de Awb. Verder geldt ook hier de in paragraaf 3.4.3 omschreven procedure zoals deze ook geldt voor het accreditatierapport naar aanleiding van een verzoek om accreditatie. De NVAO moet haar besluit baseren op de beoordeling door de desbetreffende door haar ingestelde commissie. De wet (art. 5a.13d, derde lid) verwijst, zoals in paragraaf 3.2.1 is opgemerkt, ten onrechte naar de beoordeling “bedoeld in artikel 1.18, eerste lid” dat geen betrekking heeft op de beoordeling van het kwaliteitszorgsysteem door de door de NVAO benoemde commissie(s) maar op de beoordeling van de werkzaamheden van de instelling, dus onderwijs en onderzoek door de door het instellingsbestuur zelf ingestelde visitatiecommissies. De instellingstoets kwaliteitszorg is dan ook geen instellingstoets d.w.z. geen toets door of onder verantwoordelijkheid van het bestuur van de instelling²³⁰, maar een toets onder verantwoordelijkheid van de NVAO. Het was beter geweest de toets aan te duiden als toets kwaliteitszorg instelling.

[3-052] Het positieve besluit van de NVAO naar aanleiding van de instellingstoets heeft een *geldigheidsduur* van zes jaar (art.5a.13c, eerste lid) en treedt in werking met ingang van de dag waarop de geldigheidsduur eindigt van een vorige positief besluit naar aanleiding van een instellingstoets kwaliteitszorg, of indien voor de instelling dit besluit voor de eerste maal wordt genomen, met ingang van de dag van bekendmaking van het besluit (art. 5a.13d, tweede lid). Als een instellingsbestuur het verzoek om een instellingstoets kwaliteitszorg te laten uitvoeren tijdig heeft ingediend, wordt de periode van het geldende besluit verlengd tot het moment dat onherroepelijk²³¹ op het verzoek is beslist (art. 5a.13c, derde lid). De NVAO kan aan het besluit *voorwaarden* verbinden. Als naar het oordeel van de NVAO binnen een jaar niet aan de gestelde voorwaarden is voldaan, vervallen voor de instelling een jaar na de dag waarop het besluit naar aanleiding van de instellingstoets kwaliteitszorg is genomen, de gevolgen van de toets (art.5a.12d, zesde lid, tweede volzin). De wet spreekt niet van het vervallen van de gevolgen voor de instelling van de toets maar zegt dat de instelling “de instellingstoets kwaliteitszorg verliest”. Dat is een onzinnige formulering alsof de instelling een toets kan bezitten en dus kan verliezen. Om deze bevoegdheid van de

²²⁸ Het desbetreffende artikellid spreekt overigens slordig van “haar opleidingen” en van “de visie op de kwaliteit van haar onderwijs” zonder de bezitter te noemen.

²²⁹ Het desbetreffende artikellid bepaalt dat artikel 5a.10 met uitzondering van het eerste lid, tweede volzin, van overeenkomstige toepassing is. Genoemd artikellid heeft echter geen tweede volzin.

²³⁰ Vgl. het begrip “instellingscollegegeld”: het collegegeld waarvan de hoogte wordt vastgesteld door het bestuur van de instelling.

²³¹ Hier is het woord “onherroepelijk” gehandhaafd waar het juist elders (art. 5a.9, zesde lid) is geschrapt om de schorsende werking van bezwaar en beroep te voorkomen.

NVAO in te perken is in de wet (art. 5a.13d, zesde lid, eerste volzin) voorgeschreven dat bij amvb wordt bepaald in welke gevallen de NVAO aan dat besluit voorwaarden kan verbinden en welke voorwaarden daaraan kunnen worden verbonden. Ook voor deze amvb geldt een voorhangprocedure. De minister moet het ontwerp van de amvb aan de Tweede Kamer voorleggen en mag de amvb pas bij de Koningin voordragen voor advies van de Raad van State als dertig dagen na die voorlegging zijn verstreken (art. 5a.13d, zesde lid, derde en vierde volzin).

[3-053] De toets wordt uitgevoerd op *verzoek* van het bestuur van de desbetreffende instelling (art. 5a.13a). Hiervoor is de instelling aan de NVAO een vergoeding verschuldigd (art. 5a.13, vierde lid, juncto art. 5a.9, negende lid). De wet draagt aan de NVAO op in het accreditiekader vast te leggen welke gegevens het instellingsbestuur met het verzoek aan de NVAO moet sturen (art. 5a.13b, eerste lid onder a). Net als bij de tno spreekt de wet onbeholpen van het “verlenen” van een instellingstoets kwaliteitszorg door de NVAO (artt. 6a.13c e.v.). Een toets wordt niet verleend noch verloren. Zij wordt uitgevoerd door een commissie, waarna de NVAO een positief of negatief besluit neemt dat gevolgen heeft voor de criteria aan de hand waarvan moet worden beoordeeld door visitatiecommissies resp. commissie die de tno uitvoeren. Een verzoek om verlenging van de geldigheidsduur van het besluit moet ten minste een jaar voor het einde van de geldigheidsduur van het voorafgaande positieve besluit bij de NVAO worden ingediend (art. 5a.13c, tweede lid). Indien de NVAO op het verzoek om een instellingstoets kwaliteitszorg te laten uitvoeren een negatief besluit neemt, kan het instellingsbestuur gedurende drie jaar vanaf de datum van dat besluit dat niet opnieuw verzoeken (art. 5a.13d, vijfde lid).

3.6.2. Gevolgen

[3-054] Als de NVAO naar aanleiding van de instellingstoets kwaliteitszorg een positief besluit heeft genomen, zijn de *gevolgen* beperkt. Bestaande opleidingen van de instelling moeten nog altijd regelmatig worden beoordeeld door visitatiecommissies en worden geaccrediteerd door de NVAO. Nieuwe opleidingen van de instelling moeten nog altijd de tno ondergaan. De instellingstoets kwaliteitszorg heeft dus niet het karakter van instellingsaccreditatie. Accreditatie van opleidingen blijft gewoon gehandhaafd. Het enige verschil is dat de visitatiecommissies, resp. commissie(s) die de tno uitvoeren, zich kunnen beperken tot het beoordelen van de kwaliteitsaspecten die specifiek de opleiding betreffen en niet instellingsbreed zijn, dus tot:

- het beoogde eindniveau, gelet op hetgeen internationaal gewenst of gangbaar is (artt. 5a.13f, eerste lid onder a, en 5a.13g, eerste lid onder a),
- de inhoud en opzet van het “onderwijsprogramma” (artt. 5a.13f, eerste lid onder b en 5a.13g, eerste lid onder b),
- de deugdelijkheid van “beoordeling, toetsing en examinering” van de studenten (artt. 5a.13f, eerste lid onder c en 5a.13g, eerste lid onder c),
- de kwaliteit en kwantiteit van het ingezette personeel (artt. 5a.13f, eerste lid onder b en 5a.13g, eerste lid onder b),

- de opleidingsspecifieke voorzieningen (artt. 5a.13f, eerste lid onder b en 5a.13g, eerste lid onder b), en in geval van de beoordeling van bestaande opleidingen ook nog:
- g het gerealiseerde eindniveau, gelet op hetgeen internationaal gewenst en gangbaar is (art. 5a.13f, onder c).

[3-055] Wat deze commissies niet behoeven te beoordelen zijn het personeelsbeleid, de instellingsbrede voorzieningen (incl. de voorzieningen die de toegankelijkheid en studeerbaarheid voor studenten met een functiebeperking bevorderen) en de opzet en organisatie van de interne kwaliteitszorg. Deze aspecten zijn immers al beoordeeld in het kader van de instellingstoets kwaliteitszorg. Verder verschilt dit “beperkte” regime niet van het “uitgebreide” regime dat moet worden gevolgd als geen positief besluit is genomen naar aanleiding van een instellingstoets kwaliteitszorg. Ook de mogelijkheid van een besluit naar aanleiding van de tno waaraan voorwaarden zijn verbonden en van “intrekking” van accreditatie en de tno blijven bestaan (artt. 5a.13g, tweede lid, en 5a.13e juncto art. 5a.11, vierde lid, resp. art. 5a.12b, eerste en tweede lid). De pilots hebben duidelijk gemaakt dat dit “beperkte” regime weinig minder belastend is dan het “uitgebreide” regime. Het komt in feite hierop neer dat de visitatiecommissie minder hoeft te bespreken met het college van bestuur en dat het visitatierapport een paar bladzijden korter wordt. Het “beperkte” regime laat ook de koppeling van enerzijds de visitatie en anderzijds het besluit van de NVAO over de accreditatie en de daaraan verbonden rechtsgevolgen met de mogelijkheid van bezwaar en beroep in tact en daarmee de bureaucratisering in de zin van juridisering van het gehele proces van visitatie en accreditatie.

[3-056] Als de geldigheidsduur van het besluit van de NVAO naar aanleiding van de instellingstoets kwaliteitszorg afloopt, geldt voor de nieuwe en bestaande opleidingen van de instelling vanzelfsprekend weer het “uitgebreide” regime. De verzoeken om accreditatie en het afnemen van de tno die zijn ingediend voor de dag van het einde van die geldigheidsduur worden behandeld volgens het beperkte regime (art. 5a.13^c, derde lid).

[3-057] Als aan het positieve besluit van de NVAO naar aanleiding van de instellingstoets kwaliteitszorg voorwaarden zijn verbonden, heeft dat gevolgen voor de besluiten tot accreditatie en de positieve besluiten naar aanleiding van de tno die zijn genomen op verzoeken die zijn ingediend gedurende het jaar waarin aan de voorwaarden moet worden voldaan. Deze besluiten hebben dan een geldigheidsduur van een jaar (art 5a.13, vierde lid).

[3-058] Mocht de NVAO vaststellen dat *niet aan de voorwaarden is voldaan*, wordt de geldigheidsduur van deze besluiten verlengd tot een jaar na de datum waarop de NVAO dat heeft bekend gemaakt (art. 5a.13e, vijfde lid, eerste volzin). Het instellingsbestuur is dan verplicht binnen zes maanden na de datum waarop de NVAO dat heeft bekend gemaakt, een verzoek in te dienen om toetsing van de instellingsbrede aspecten voor de verzoeken tot accreditatie of uitvoering van een tno die zijn gedaan gedurende

het jaar waarin de voorwaarden voor de instellingstoets kwaliteitszorg golden (art. 5a.13e, vijfde lid, tweede volzin). Aan die aspecten is immers gedurende de tijd dat het “beperkte” regime gold, nog niet getoetst. Op het verzoek moet de NVAO binnen drie maanden besluiten (art. 5a.13e, zesde lid, eerste volzin). Bij een *positief* besluit op het verzoek wordt de geldigheidsduur van de accreditatiebesluiten en de besluiten naar aanleiding van de tno verlengd tot zes jaar (art. 5a.13e, zesde lid, tweede volzin). Bij een *negatief* besluit treden de gevolgen in die optreden als er geen accreditatie wordt verleend (art. 5a.12), zij het dat ook dan een herstelperiode (art. 5a.12a) mogelijk is (art. 5a.13e, zesde lid, derde volzin). Als de NVAO niet binnen een jaar na de datum waarop zij aan het instellingsbestuur heeft bekendgemaakt dat niet aan de gestelde voorwaarden is voldaan, op het verzoek heeft besloten, wordt de geldigheidsduur van de accreditatiebesluiten en de besluiten naar aanleiding van de tno verlengd tot aan het einde van het studiejaar of, indien nodig tot aan het einde van het daarop volgende studiejaar (art. 5a.13e, zesde lid, slotzin).

[5-059] Als daarentegen de instelling naar het oordeel van de NVAO binnen een jaar *heeft voldaan aan de voorwaarden* verbonden aan het besluit naar aanleiding van de instellingstoets kwaliteitszorg, wordt de geldigheidsduur van de accreditatiebesluiten en de besluiten naar aanleiding van de tno verlengd tot zes jaar.

3.7. Rechtsbescherming

[3-060] De wet stelt tegen de besluiten van de NVAO naar aanleiding van een verzoek om accreditatie (artt. 5a.9 en 5a.13f), het afnemen van een tno (artt. 5a.11 en 5a.13g) of een instellingstoets kwaliteitszorg (art. 5a.13d) en tegen de besluiten van de minister tot “intrekking” van accreditatie of een tno (artt. 5a.12b en 5a.13e, tweede lid²³²) beroep open op de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (art. 14.1²³³). In deze gevallen kan dus geen beroep worden ingesteld bij de rechtbank. Voordat beroep kan worden ingesteld, moet ingevolge de Awb bij de NVAO resp. de minister een bezwaarschrift worden ingediend (art. 7:1 Awb). Bezwaar en beroep hebben – behoudens in het geval vermeld in paragraaf 3.6.1 waar het woord “onherroepelijk” in de wet is blijven staan – geen schorsende werking. Desgewenst kan bij de Afdeling bestuursrechtspraak²³⁴ om een voorlopige voorziening of schorsing worden verzocht (art. 36 Wet op de Raad van State juncto artt. 8:81 e.v. Awb).

²³² In plaats van art. 5a.13e, tweede lid, vermeldt de wet per abuis: art. 5a.13, tweede en zesde lid.

²³³ In het ontwerp van Wet aanpassing bestuursrecht (Kamerstukken II, 2009-2010, 32 450, nr 2) wordt artikel 14.1 geschrapt en vervangen door (een onderdeel van) een bijlage bij de Awb.

²³⁴ De memorie van toelichting bij het wetsontwerp inzake “versterking besturing” vergist zich en merkt op dat desgewenst een voorlopige voorziening of schorsing kan worden gevraagd bij de rechtbank (Kamerstukken II, 2008-2009, 31 821, nr. 3, blz. 51)

3.8. De centrale vraagstelling toegespitst op kwaliteitszorg en accreditatie

[3-061] Zoals in de paragrafen 2.2.4 en 3.1 is gezegd, zijn de vermelding van universiteiten en hogescholen in de bijlage van de WHW en de aanwijzing als universiteit of hogeschool te beschouwen als vormen van instellingsaccreditatie. Beide vormen van instellingsaccreditatie veronderstelden dat de kwaliteit van het onderwijs en, wat de universiteiten betreft, bovendien die van het onderzoek voldoende was gewaarborgd. Voor het onderwijs werd aanvankelijk (het bijzonder deel van) het Academisch Statuut, aangevuld met de academische traditie, als voldoende waarborg voor de kwaliteit van het wetenschappelijk onderwijs beschouwd. In de jaren tachtig van de vorige eeuw is naar aanleiding van de HOAK-nota een ander, meer adequaat systeem van kwaliteitszorg bij de universiteiten en hogescholen geïntroduceerd, nl. een systeem waarin de kwaliteit van de opleidingen en van het onderzoek wordt beoordeeld door visitatiecommissies waarin externe, onafhankelijke deskundigen zitting hebben. De in 2002 geïntroduceerde accreditatie van opleidingen bouwt hierop voort maar heeft het systeem van kwaliteitszorg schade toegebracht. De visitatie is verworpen tot een bureaucratisch juridisch proces waarin onderdeelje voor onderdeelje van het accreditatiekader wordt afgevinkt ten koste van de inhoud. Bovendien is de verbeterfunctie van de visitatie in belangrijke mate uit het zicht verdwenen. Instellingen passen wel op de zwakke punten van een opleiding in het kader van de zelfstudie te etaleren. De visitatiecommissie passen wel op zichtbaar voor de NVAO aan te geven op welke punten de opleiding moet worden verbeterd en als zij dat doen, moeten zij nauwkeurig letten op de door hen gebruikte formuleringen opdat de NVAO de verbeterpunten niet als tekortkomingen opvat. Hoewel de introductie in 2010 van de instellingstoets kwaliteitszorg goed bedoeld is, is het twijfelachtig of zij wel leidt tot vermindering van administratieve lasten en geeft zij omdat het door de koppeling van visitatie en accreditatie de juridisering van het proces in stand houdt, de instellingen en visitatiecommissies ook geen reden hun behoedzame gedrag te wijzigen. Het positieve besluit van de NVAO naar aanleiding van de instellingstoets kwaliteitszorg heeft slechts tot gevolg dat de visitatiecommissies een aantal instellingsbrede aspecten van kwaliteit niet meer behoeven te beoordelen om dat dit in het kader van die toets al is gebeurd.

[3-062] Het naar aanleiding van de HOAK-nota geïntroduceerde Nederlandse systeem van interne kwaliteitszorg door middel van visitatiecommissies met externe deskundigen die individuele opleidingen, onderzoekprogramma's of instituten beoordelen met betrokkenheid van studenten en publicatie van resultaten is in Europa baanbrekend geweest. Hoewel in het kader de Bolognaverklaring was afgesproken dat zou moeten worden gekomen tot systeem van accreditatie, certificering of vergelijkbare procedures, dwong en dwingt deze verklaring niet tot introductie van accreditatie van opleidingen²³⁵. De Bolognaverklaring had aanleiding kunnen zijn voor de Nederlandse wet-

²³⁵ "In Bolognaverband" – aldus de memorie van toelichting bij het wetsontwerp tot aanpassing van het accreditatiestelsel (Kamerstukken II, 2009-2010, 32 210, nr 3, blz. 4) – "hebben de betrokken overheden – inmiddels 46 in getal – afspraken gemaakt over de eisen die aan kwaliteitszorgsystemen moeten worden gesteld (Berlijn 2003, Bergen 2005), want zoals vastgesteld in de Berlin Communiqué van 2003: «The

gever het systeem van instellingsaccreditatie te handhaven zij het in een meer moderne vorm. Overigens heeft instellingsaccreditatie al bij veel Europese landen ingang gevonden met als doel de kwaliteitscultuur te stimuleren.

[3-063] Instellingsaccreditatie moet dan ook in het Nederlands hoger onderwijs weer in ere worden hersteld²³⁶. Dan is er geen directe koppeling meer van visitatie van opleidingen en de accreditatie en kan de visitatie weer haar oorspronkelijke karakter krijgen waar docenten en leden van commissies het met elkaar hebben over de inhoud. Dan wordt de kwaliteitscultuur binnen de instellingen bevorderd en komt ook de verbeterfunctie van de visitatie weer tot haar recht en. Instellingen voor hoger onderwijs worden in deze opzet geaccrediteerd als is vastgesteld dat zij wetenschappelijk onderwijs dan wel hoger beroepsonderwijs verzorgen en dat zij beschikken over een adequaat systeem van kwaliteitszorg ten aanzien van dat onderwijs en ten aanzien van het onderzoek door middel van visitatiecommissies bestaande uit externe deskundigen (“peer reviews based assessments”) en met betrokkenheid van studenten en als vaststaat dat dit systeem ook daadwerkelijk functioneert. Met deze vaststelling moet de NVAO worden belast. De accreditatie wordt echter niet verleend door de NVAO maar door de minister. De NVAO adviseert de minister. Een positief advies van de NVAO is voorwaarde voor accreditatie van de instelling maar niet de enige voorwaarde. Een tweede voorwaarde is dat het bestuur van de betrokken instelling aantoont dat de continuïteit van instelling voldoende is gewaarborgd. Deze voorwaarde is in de huidige wet (art. 6.9, tweede lid) opgenomen voor rechtspersonen voor hoger onderwijs die wettelijke graden willen verlenen. Een derde voorwaarde dient naar mijn mening te zijn de integriteit van de bestuurders van de instelling. Personen van wie vaststaat dat zij zich – in welke hoedanigheid ook – hebben schuldig gemaakt aan een aantal limitatief in de wet opgesomde gedragingen of, hoewel zij in de positie waren in geval van dergelijke gedragingen van anderen daartegen maatregelen te nemen, dit achterwege hebben gelaten, behoren geen deel uit te maken van het bestuur van een instelling waaraan de overheid door middel van accreditatie vertrouwen schenkt. Bij deze gedragingen moet worden gedacht aan onherroepelijke veroordeling wegens misdrijf, aan fraude bij het afnemen van examen en fraude bij de verwerving van bekostiging. Ten slotte moet de instelling zich houden aan de in de wet opgenomen voorwaarden van accreditatie. Wat de opleidingen betreft komen deze overeen met de in de vigerende wet opgenomen voorwaarden voor “erkenning”²³⁷.

quality of higher education has proven to be at the heart of the setting up of a European Higher Education Area». Een nationaal kwaliteitszorgsysteem voor het hoger onderwijs moet in ieder geval omvatten:

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

²³⁶ Reeds bepleit door Peter Kwikkers en Ton Vis in “Instellingsaccreditatie of Opleidingsaccreditatie: het einde van een spagaat”, Tijdschrift voor hoger onderwijs en management Thema 2006, nr 3

²³⁷ Zie paragraaf 2.4.1.

[3-064] De vraag kan worden gesteld waarom instellingsaccreditatie niet door de NVAO kan worden verleend. Dat zou op zich zelf kunnen. Daar zijn geen principiële bezwaren tegen. Het feit dat accreditatie van een instelling als universiteit of hogeschool onder andere meebrengt dat de studenten aan de voltijdse opleidingen van die universiteit of hogeschool in beginsel aanspraak hebben op studiefinanciering die ten laste komt van de begroting van het ministerie van OCW, noopt er niet toe de bevoegdheid over accreditatie te beslissen bij de minister te beleggen. Het gaat immers om een gebonden beslissing: indien het kwaliteitszorgsysteem van de betrokken instelling aan de gestelde eisen voldoet, de continuïteit van de instelling gewaarborgd is en uit een oogpunt van integriteit niets op de bestuurders is aan te merken, moet de instelling worden geaccrediteerd. Het maakt daarvoor niet uit of de minister dan wel de NVAO de beslissing neemt. Ook is het niet noodzakelijk ingeval de NVAO de instantie zou zijn die accrediteert, de bevoegdheid de accreditatie in te trekken bij de NVAO te beleggen. Ook in de huidige wet accrediteert de NVAO en is de bevoegdheid de accreditatie in te trekken bij de minister belegd. Dit is gedaan in verband met de ingrijpende consequenties daarvan voor de betrokken instelling en de studenten. Het zou echter wel uit een oogpunt van consistentie de voorkeur hebben, beide bevoegdheden in één hand te leggen. Om praktische redenen geef ik er de voorkeur aan deze beide bevoegdheden te beleggen bij de minister. Bij accreditatie moet immers onder andere een oordeel worden gegeven over de vraag of de continuïteit van de betrokken instelling voldoende is gewaarborgd. Deze continuïteit moet ook gedurende de accreditatietermijn worden gemonitord aan de hand van de jaarverslagen en –rekeningen van de instelling. Hiervoor is expertise op financieel gebied noodzakelijk. Deze expertise is bij het ministerie van OCW en recent, nl. per 1 september 2008, ook bij de inspectie voor het onderwijs aanwezig. Het ministerie en de inspectie hebben een essentiële rol bij de beoordeling van de rechtmatigheid van de verkrijging van de rijksbijdrage door de bekostigde instellingen, van de rechtmatigheid en doelmatigheid van de besteding van die rijksbijdrage alsmede van de vraag of deze instellingen zich aan de bekostigingsvoorwaarden houden. Deze beoordeling kan niet aan de NVAO worden overgelaten. Het is de minister die hiervoor verantwoordelijk is jegens de Staten-Generaal. Het is ondoelmatig een deel van deze financiële expertise alleen wat betreft de beoordeling van de continuïteit van de niet-bekostigde instellingen voor hoger onderwijs bij de NVAO te beleggen en daardoor deze expertise te versnipperen. De vorming van een Europese onderwijsruimte kan op termijn meebrengen, dat in de toekomst wordt gekozen voor een accreditatie door een orgaan op Europees niveau. Voorshands is dit echter niet aan de orde.

[3-065] Er behoeft geen vrees te bestaan dat het bij instellingsaccreditatie voor een langere periode onvoldoende gewaarborgd is dat elke opleiding aan de kwaliteitseisen voldoet. Het kwaliteitszorgsysteem van de geaccrediteerde instelling moet zodanig zijn dat elke opleiding aan de maat is en indien blijkt dat de kwaliteit van een bepaalde opleiding niet meer aan de maat is, tijdig adequate maatregelen worden genomen. De NVAO dient, behalve de minister te adviseren over het kwaliteitszorgsysteem van een instelling die accreditatie wenst, ook steekproefsgewijze of naar aanleiding van aan-

houdende klachten van bijv. studenten na te gaan of het kwaliteitszorgsysteem van de desbetreffende instelling adequaat functioneert, of aanbevelingen in visitatierapporten worden uitgevoerd en of de wettelijke accreditatievoorwaarden worden nageleefd. De NVAO kan als toezichthouder, uitgerust met de benodigde bevoegdheden van een toezichthouder krachtens de Awb, hier de plaats innemen van de inspectie voor het onderwijs, die zich met andere zaken kan bezighouden m.n. het uitoefenen ten behoeve van de minister van OCW van taken op het gebied van het financieel toezicht en de naleving van bekostigingsvoorwaarden voor zover deze niet tevens voorwaarden voor accreditatie zijn.

[3-066] Accreditatie van een instelling voor hoger onderwijs als universiteit of hogeschool moet ook *conditio sine qua non* zijn voor de bekostiging van de instelling. Niet alleen het besluit tot accreditatie van een instelling maar ook het besluit tot bekostiging van een instelling moet door de overheid worden genomen. Het is de overheid die aan accreditatie gevolgen verbindt; het is de overheid die bekostigt. Het behoeft wat de bekostiging betreft niet meer de wetgever te zijn, die de instelling de status van bekostigde instelling geeft. De minister moet over bekostiging besluiten. Een bijlage met een opsomming van alle bekostigde instellingen zoals bij de huidige wet is dus niet nodig. Wel zal de minister jaarlijks een officiële lijst van geaccrediteerde, resp. geaccrediteerde en bekostigde instellingen moeten publiceren. Het ligt in de rede dat de bestaande bekostigde instellingen bij de invoering van dit systeem bekostigd blijven mits zij geaccrediteerd worden maar ook andere nog niet bekostigde universiteiten of hogescholen kunnen bekostiging verkrijgen mits zij zijn geaccrediteerd, mits zij uitgaan van een rechtspersoon zonder winstoogmerk – commerciële instellingen behoeven geen overheidsbekostiging – en mits de macrodoelmatigheid zich niet tegen hun bekostiging verzet. Zij moeten een verbetering brengen voor het stelsel als geheel. Als zij meer van hetzelfde brengen, is er ook geen reden voor bekostiging. Bovendien moet verdunning van de beschikbare middelen worden voorkomen. Bekostiging van de instelling brengt mee dat zij zich moet houden aan bekostigingsvoorwaarden. Daartoe behoren niet alleen de accreditatievoorwaarden maar ook overige bekostigingsvoorwaarden die betrekking hebben op de inrichting van het bestuur alsmede op de medezeggenschap en rechtsbescherming van studenten. Met het toezicht op de naleving van de overige bekostigingsvoorwaarden is de minister belast, die daarbij gebruik kan maken van de inspectie voor het onderwijs.

[3-067] Accreditatie als universiteit of hogeschool wordt voor bepaalde termijnen, bijv. tien jaar, toegekend. Zij kan tussentijds worden ingetrokken door de minister indien blijkt dat de instelling of organen van de instelling zich niet houden aan de accreditatie en binnen een redelijke termijn aan een waarschuwing van de minister geen gevolg is gegeven. De status van bekostigde instelling wordt voor onbepaalde tijd verleend. Verlies van accreditatie betekent echter automatisch het einde van de bekostiging. Indien blijkt dat een bekostigde instelling of een of meer organen van die instelling zich niet houden aan de bekostigingsvoorwaarden en binnen een redelijke termijn aan een waarschuwing van de minister geen gevolg is gegeven, kan de minister besluiten

de bekostiging geheel of gedeeltelijk in te houden of structureel te verminderen dan wel de instelling de status van bekostigde instelling te ontnemen.

[3-068] Blijkens de memorie van toelichting bij het wetsontwerp tot aanpassing van het accreditatiestelsel²³⁸ heeft het Adviescollege toetsing administratieve lasten (ACTAL) in verband met het oog op het grotere effect op de administratieve lasten de voorkeur uitgesproken voor instellingsaccreditatie in plaats van opleidingsaccreditatie en is ook in twee internationale evaluaties van het accreditatiesysteem in Nederland de aanbeveling gedaan om over te gaan op een systeem van instellingsaccreditatie (OECD 2007; Committee for the review of the NVAO 2007). Naar aanleiding hiervan merk ik op dat instellingsaccreditatie zeker een aanzienlijke reductie van administratieve lasten voor de instellingen oplevert. Ook bij instellingsaccreditatie blijft er evenwel een periodieke beoordeling van opleidingen, onderzoekprogramma's en instituten noodzakelijk met bijbehorende zelfevaluatie, midterm reviews, procedures van hoor en wederhoor, enz. Ook blijft registratie van opleidingen van een geaccrediteerde instelling waaraan wettelijke titulatuur is verbonden in een officieel register als het CROHO voor de kenbaarheid van die opleidingen noodzakelijk. De huidige ingewikkelde regelgeving die voorziet in talloze bureaucratische procedures met allerlei termijnen, die al dan niet verlengd worden, kan worden vereenvoudigd. De visitatie die door het huidige systeem verworden is tot een bureaucratisch juridisch proces waarbij opstellers van zelfevaluaties en visitatierapporten vooral bezig zijn met het afvinken van de verschillende onderdeeljes van het accreditatiekader om de NVAO ter wille te zijn, kan weer gericht worden op datgene waar het werkelijk om gaat: de inhoudelijke kant van het onderwijs en de wijze en het niveau waarop gedoceerd en geëxamineerd wordt.

²³⁸ Kamerstukken II, 2009-2010, 32 210, nr. 3, blz. 36

4. BEKOSTIGING

4.1. Inleiding

Universiteiten, hogescholen en de Open Universiteit

[4-001] De wetgever geeft aan de in de bijlage van de WHW genoemde universiteiten hogescholen en Open Universiteit *aanspraak* op bekostiging. Zij verleent deze aanspraak ten behoeve van het verzorgen van initieel onderwijs en, voor zover het de universiteiten betreft, mede ten behoeve van het wetenschappelijk onderzoek. Dit is de zgn. *bekostigingsgrondslag* (art. 1.9, eerste lid). De aanspraak bestaat mits de instelling de bij of krachtens de WHW gestelde bekostigingsvoorwaarden in acht neemt. De opleidingen op het gebied van het initieel onderwijs moeten geaccrediteerd zijn (art. 1.9, derde lid). De bekostigingsvoorwaarden betreffen de kwaliteitszorg, de planning en bekostiging, het personeel, het onderwijsaanbod, de registratie (van opleidingen), het onderwijs, de examens en de promoties, de vooropleidings- of toelatingseisen, de studenten en extranei, de rechtsbescherming van studenten en extranei en het bestuur en de inrichting (art. 1.9, derde lid), een en ander uiteraard alleen voor zover aan de instelling of aan haar organen bij of krachtens de WHW verplichtingen worden opgelegd.

[4-002] De middelen voor de bekostiging van het hoger onderwijs worden jaarlijks door de wetgever bij de begrotingswet²³⁹ vastgesteld. Deze middelen vormen het zgn. *macrokader*. Voor de universiteiten en de hogescholen worden verschillende macrokaders vastgesteld. Door middel van een in een amvb vastgelegde *berekeningswijze*, wordt modelmatig aan de hand van een aantal parameters en procedures berekend op welk deel van het macrobudget de individuele universiteit of hogeschool aanspraak heeft (artt. 2.5, eerste en tweede lid, en 2.6). Dit deel wordt door de minister vastgesteld als *rijksbijdrage* voor de desbetreffende instelling. De rijksbijdrage wordt jaarlijks vastgesteld (art. 2.5, derde lid). Zij wordt niet in een keer aan de desbetreffende instelling uitbetaald – dan zou de rijksoverheid te veel inkomsten in de vorm van rente moeten missen – maar volgens een door de minister te bepalen kasritme (art. 2.5, vijfde lid). Ten behoeve van de berekening van de rijksbijdrage moeten de instellingen jaarlijks aan de minister de gegevens verstrekken die in verband met de gehanteerde parameters van belang zijn (de zgn. bekostigingsgegevens) vergezeld van een verklaring van een accountant²⁴⁰ (art. 4.4 Uitvoeringsbesluit WHW 2008). Wie die accountant aanwijst en welke hoedanigheid die accountant moet bezitten, wordt sedert artikel 2.9, derde lid, “oud” WHW bij de wet inzake “versterking besturing” is ge-

²³⁹ In hoofdstuk VIII (begroting ministerie OCW) en voor de “groene” instellingen voor hoger onderwijs tot voor kort in hoofdstuk XIV (begroting ministerie LNV) en thans in het hoofdstuk inzake EL&I.

²⁴⁰ Hoewel hiervoor de term “accountantsverklaring” (nog) in de regelgeving van OCW wordt vermeld, wordt voor het accountantsrapport naar aanleiding van het onderzoek naar de bekostigingsgegevens de voorkeur gegeven aan de term “assurancerapport”.

schrap²⁴¹, in het midden gelaten. Het ligt in de rede dat dit dezelfde accountant is als de accountant die door de raad van toezicht is aangewezen voor de controle van de jaarrekening van de instelling.

[4-003] De rijksbijdrage alsmede de college- en examengelden en andere inkomsten van de universiteit of hogeschool worden door middel van de *begroting* van de betrokken universiteit of hogeschool binnen de instelling verdeeld en eventueel door middel van begrotingen van de verschillende organisatie-eenheden nader verdeeld (art. 2.8). Door de begroting wordt de bestemming van de middelen bepaald. De besteding moet – dat brengt nu eenmaal de aard van een begroting mee – overeenkomstig deze bestemming plaatsvinden. De rijksbijdrage wordt als “lumpsum” uitgekeerd. Dit betekent dat de instellingen *bestedingsvrijheid* hebben. Deze vrijheid is evenwel niet onbeperkt: de rijksbijdrage mag niet onrechtmatig en niet (kennelijk) ondoelmatig worden besteed (art. 2.9, derde lid).

[4-004] Van het financieel beheer, waartoe ook de besteding van de rijksbijdrage behoort, legt het college van bestuur door middel van het *verslag* verantwoording af aan de raad van toezicht. Het college van bestuur legt dus geen verantwoording af aan medezeggenschapsorganen noch aan de minister. Het verslag bestaat uit de jaarrekening met bijbehorende begroting, het jaarverslag en overige financiële gegevens (art. 2.9). De jaarrekening wordt onderzocht door een registeraccountant of accountant-administratieconsulent die daartoe door de raad van toezicht is aangewezen en die omtrent zijn onderzoek verslag uitbrengt aan de raad van toezicht en dus niet aan de minister (artt. 98, eerste lid onder g, 10.3d, tweede lid onder g, en 11.6, eerste lid onder g, juncto art. 393, eerste lid, Boek 2 van het BW). Na de goedkeuring door de raad van toezicht moet het verslag incl. de jaarrekening aan de minister worden gezonden (art. 2.9, eerste lid). De wet schrijft, na het schrappen van artikel 2.9, derde lid, “oud” WHW bij de wet inzake “versterking besturing”, niet meer voor dat de jaarrekening zoals die aan de minister wordt gezonden, vergezeld moet gaan van een accountantsverklaring²⁴². Dat dit een abuis is, blijkt uit het feit dat bij of krachtens amvb een controleprotocol moet worden vastgesteld, dat aan de accountant instructies geeft onder andere omtrent de controle van de jaarrekening en van de besteding van de rijksbij-

²⁴¹ Dat artikellid bevatte vijf bepalingen: 1^o) het verslag (jaarrekening en jaarverslag) dat aan de minister moet worden gezonden, moet vergezeld gaan van een accountantsverklaring, 2^o) de accountant moet zijn een accountant als bedoeld in artikel 393, eerste lid, Boek 2 van het BW, 3^o) de accountant wordt aangewezen door het college van bestuur, 4^o) de accountantsverklaring moet mede betrekking hebben op de bekostigingsgegevens en 5^o) bij de opdracht aan de accountant moet worden bedongen dat de minister desgewenst inzicht wordt geboden in de controlerapporten van de accountant. Het schrappen van dit lid is in de memorie van toelichting bij het ontwerp van de genoemde wijzigingswet als volgt toegelicht: “Het aanwijzen van een accountant wordt een bevoegdheid van de raad van toezicht. Dat blijkt uit het nieuwe artikel 9.8. Daarom kan het derde lid, waarin er nog van wordt uitgegaan dat dit de taak van het instellingsbestuur (college van bestuur) is, vervallen” (Kamerstukken II, 2008-2009, 31 821, nr. 3, blz. 49). Waaronder ook de hiervoor onder 1e), 4e) en 5e) bedoelde bepalingen zijn geschrapt is niet toegelicht. Art. 4.5, eerste lid, Uitvoeringsbesluit WHW 2008 kan overigens de bepaling onder 4^o) niet vervangen: de desbetreffende “bekostigingsvoorwaarde” heeft geen wettelijke basis.

²⁴² Zie de vorige voetnoot.

drage²⁴³ (art. 2.10a). Deze instructies zouden niet behoeven te worden gegeven als de accountantsverklaring de minister niet zou interesseren.

[4-005] Indien de rijksbijdrage onrechtmatig of (kennelijk) ondoelmatig is besteed, kan de minister *sancties* treffen (art. 2.9, derde lid). Hij kan ook sancties treffen indien de instelling zich niet aan de bekostigingsvoorwaarden houdt of heeft gehouden (art. 15.1).

Academische ziekenhuizen

[4-006] Ook de academische ziekenhuizen hebben aanspraak op bekostiging. Zij hebben deze aanspraak ten behoeve van hun werkzaamheden ten dienste van het wetenschappelijk geneeskundig onderwijs en onderzoek van de universiteit waaraan zij zijn verbonden, dus ten behoeve van hun zgn. werkplaatsfunctie. De middelen waarop een academisch ziekenhuis aanspraak heeft, zijn opgenomen in de rijksbijdrage voor de universiteit waaraan het ziekenhuis is verbonden. De omvang daarvan wordt door de minister bepaald (art. 1.14, eerste lid). Ook deze aanspraak bestaat alleen indien het ziekenhuis de bij of krachtens de WHW gestelde bekostigingsvoorwaarden in acht neemt (art. 1.9, derde lid). Deze bekostigingsvoorwaarden hebben betrekking op de planning en bekostiging, het personeel en de inrichting (art. 1.14, tweede lid).

[4-007] Deze bekostigingsvoorwaarden stellen niet zo veel voor. Bij de bekostigingsvoorwaarde betreffende “de planning en bekostiging” gaat het uitsluitend om een informatieplicht aan de accountant die is belast met het onderzoek van de ministeriële jaarrekening en om verplichtingen in verband met het economisch claimrecht van het Rijk op gebouwen en terreinen die permanent niet meer voor het ziekenhuis worden gebruikt, en bij de bekostigingsvoorwaarde betreffende “het personeel” alleen om de regeling van de arbeidsvoorwaarden van het personeel en het arbeidsvoorwaardenoverleg. De bepalingen over “het bestuur en de inrichting” zijn voor een deel verouderd ten gevolge van de vorming van universitaire medische centra (UMC’s). Hierop wordt in hoofdstuk 12 ingegaan. Onder de bekostigingsvoorwaarden wordt ten onrechte niet genoemd de nakoming door het ziekenhuis van de afspraken die met de desbetreffende universiteit zijn gemaakt over de onderlinge afstemming van werkzaamheden op het gebied van het wetenschappelijk geneeskundig onderwijs en onderzoek (art. 12.21). De wet onthoudt niet alleen de minister in dit geval maar ook het college van bestuur van de betrokken universiteit de mogelijkheid van het treffen van een sanctie. In deze omissie zal in de wet moeten worden voorzien.

Onderzoekorganisaties

[4-008] De WHW geeft voorts de *KNAW* en de *KB* aanspraak op bekostiging. Zij hebben deze aanspraak ten behoeve van het vervullen van hun wettelijke taken (art. 1.17,

²⁴³ Een overbodige toevoeging: door middel van de jaarrekening wordt verantwoording afgelegd van het financieel beheer, dus incl. de besteding van de rijksbijdrage!

eerste lid). Voor de KNAW bestaan deze taken in het bevorderen van de uitwisseling van gedachten en informatie tussen haar leden onderling en tussen deze leden en andere wetenschapsbeoefenaren en wetenschappelijke organisaties, de advisering van de minister over aangelegenheden op het gebied van de wetenschapsbeoefening en de bevordering van de wetenschapsbeoefening door werkzaamheden op dat gebied te verrichten of te doen verrichten (art. 1.5, eerste lid). Voor de KB, die als de nationale bibliotheek werkzaam is op het gebied van het bibliotheekwezen en de informatieverzorging, bestaan de wettelijke taken in het zorgdragen voor de nationale bibliotheekverzameling, het bevorderen van de totstandkoming en instandhouding van nationale voorzieningen op dat gebied en de bevordering van de afstemming met de overige wetenschappelijke bibliotheken (art. 1.5, tweede lid).

[4-009] KNAW en KB hebben deze aanspraak mits zij voldoen aan de bij of krachtens de WHW gestelde bekostigingsvoorwaarden. Deze hebben betrekking op de kwaliteitszorg, de planning en bekostiging, het personeel en het bestuur en de inrichting. De rijksbijdrage voor KNAW en KB wordt niet door de minister op grond van de uitkomsten van een berekeningswijze vastgesteld maar wordt bij wet bepaald (art. 2.6a, tweede lid). De rijksbijdrage wordt jaarlijks vastgesteld en wordt in zodanige termijnen en bedragen uitbetaald als voor het doen van betalingen door KNAW resp. KB nodig is (art. 2.6a, derde lid). De voorschriften van de WHW met betrekking tot de begroting (art. 2.8) en het verslag (art. 2.9) gelden ook voor KNAW en KB.

[4-010] NWO is geregeld in de NWO-wet. Die wet heeft een andere opzet dan de WHW. Zij geeft NWO geen aanspraak op een rijksbijdrage en formuleert geen bekostigingsvoorwaarden. Op NWO, de KNAW en de KB wordt meer uitgebreid ingegaan in hoofdstuk 6.

4.2. Wettelijke regeling bekostiging

[4-011] De bekostiging van de universiteiten, hogescholen, Open Universiteit, KNAW en KB alsmede van de academische ziekenhuizen voor zover het de werkplaatsfunctie betreft, is geregeld bij of krachtens hoofdstuk 2 WHW. In dat hoofdstuk komen aan de orde onderwerpen als de berekening, vaststelling en uitbetaling van de rijksbijdrage, de begroting en de verslaggeving. Voorts is van belang titel 4.2 van de Awb inzake subsidies. Deze titel is, behoudens artikel 4:32 (art. 2.5, eerste lid slotzin), expliciet van overeenkomstige toepassing verklaard op de bekostiging van onderwijs en onderzoek (art. 4:21, vierde lid, Awb). Van deze titel zijn de meeste bepalingen echter niet relevant. Zo kunnen krachtens de Awb geen verplichtingen aan universiteiten en hogescholen worden opgelegd als opgesomd in artikel 4:37 Awb, bijv. inzake de aard en omvang van de activiteiten waarvoor bekostiging wordt verleend. Het systeem van de WHW verzet zich tegen het opleggen van dergelijke verplichtingen. Wel relevant zijn de bepalingen die het mogelijk maken de rijksbijdrage ten nadele van de instelling te wijzigen bijv. op grond van door de instelling verstrekte onjuiste gegevens zoals bekostigingsgegevens (artt. 4:48, eerste lid onder c, en 4.49, eerste lid onder a en b,

Awb). Hiervoor geldt blijkens de jurisprudentie²⁴⁴, anders dan voor de terugvordering van de rijksbijdrage op grond van de WHW – nl. voor zover deze onrechtmatig of ondoelmatig is besteed dan wel werkzaamheden ten behoeve waarvan de rijksbijdrage is toegekend, niet behoorlijk zijn uitgevoerd (art. 2.9, vierde lid) – niet de termijn van een jaar na de ontvangst door de minister van de jaarrekening van de instelling.

4.3. Bekostigingsgrondslag

[4-012] De in de bijlage van de WHW opgenomen *universiteiten, hogescholen en Open Universiteit* worden – in de vorm van een rijksbijdrage – uit 's Rijks kas bekostigd (art. 1.8, eerste lid). De universiteiten worden bekostigd ten behoeve van het verzorgen van initieel onderwijs en mede ten behoeve van het verrichten van wetenschappelijk onderzoek. De hogescholen en de Open Universiteit worden bekostigd ten behoeve van het verzorgen van initieel onderwijs (art. 1.9, eerste lid). Deze bepalingen maken duidelijk dat instellingen worden bekostigd en dus geen opleidingen, programma's, studenten, getuigschriften, diploma's, doctoraten projecten, onderzoekscholen of wat dan ook. Er worden dus ook geen opleidingen, programma's, inschrijvingen, studenten, getuigschriften, doctoraten, enz. "voor bekostiging in aanmerking gebracht". Er bestaan dus geen bekostigde en onbekostigde opleidingen en ook geen bekostigde en onbekostigde inschrijvingen, studenten of graden Hooguit kunnen opleidingen, inschrijvingen, studenten, getuigschriften en doctoraten enz. voor de berekening van de rijksbijdrage meetellen.

[4-013] Zoals in hoofdstuk 2 besproken, worden *de wettelijke doelstellingen* van de universiteiten, hogescholen en Open Universiteit voor zover het bekostigde instellingen betreft, geconcretiseerd in een aantal *wettelijke taken*. De bekostigingsgrondslag behoort hierbij aan te sluiten. Dit blijkt evenwel niet altijd het geval te zijn.

[4-014] Bekostigde *universiteiten* hebben binnen hun wettelijke doelstelling, nl. het verzorgen van wetenschappelijk onderwijs en het verrichten van wetenschappelijk onderzoek, tot wettelijke taak het verzorgen van initiële opleidingen in het wetenschappelijk onderwijs, het verrichten van wetenschappelijk onderzoek, het voorzien in de opleiding tot wetenschappelijk onderzoeker of technologisch ontwerper en het overdragen van kennis ten behoeve van de maatschappij (art. 1.3, eerste lid). Nu dit de wettelijke taken zijn van bekostigde universiteiten, hadden zij strikt genomen alle in de bekostigingsgrondslag moeten worden vermeld. Het feit dat niet is gebeurd, maakt overigens duidelijk dat de bekostigingsgrondslag niet kan worden gehanteerd als kader voor de bestedingsvrijheid van de universiteiten. Immers nu het voorzien in de opleiding tot wetenschappelijk onderzoeker of technologisch ontwerper en het overdragen van kennis ten behoeve van de maatschappij wettelijke taken zijn van bekostigde universiteiten, zal de rijksbijdrage ook hiervoor moeten worden aangewend, ook al worden deze taken niet in de bekostigingsgrondslag vermeld.

²⁴⁴ Vgl. RvS Afdeling Bestuursrechtspraak, 18 april 2007, LJN BA3216.

[4-015] Bekostigde *hogescholen* hebben binnen hun wettelijke doelstelling, nl. het verzorgen van hoger beroeps onderwijs, tot wettelijke taak het verzorgen van bacheloropleidingen en, in voorkomende gevallen²⁴⁵, van (initiële) masteropleidingen in het hoger beroeps onderwijs alsmede het overdragen van kennis ten behoeve van de maatschappij en het verrichten van ontwerp- en ontwikkelactiviteiten of onderzoek gericht op de beroepspraktijk (art. 1.3, derde lid). De laatstgenoemde taak, nl. het verrichten van ontwerp- en ontwikkelactiviteiten of onderzoek gericht op de beroepspraktijk, wordt voor de toepassing van de bekostigingsgrondslag gerekend tot “het daarop betrekking hebbende onderwijs” (art. 1.9, eerste lid, slotzin), waarmee bedoeld zal zijn: het onderwijs waarmee die ontwerp- en ontwikkelingsactiviteiten en dat onderzoek verband houden. Ook hier sluit de bekostigingsgrondslag niet aan bij de wettelijke taken. Nu het overdragen van kennis ten behoeve van de maatschappij een wettelijke taak is van hogescholen, had het expliciet in de bekostigingsgrondslag moeten zijn opgenomen.

[4-016] De *Open Universiteit* heeft binnen haar wettelijke doelstelling, nl. het verzorgen van wetenschappelijk en hoger beroeps onderwijs, het verrichten van wetenschappelijk onderzoek en onderzoek gericht op de beroepspraktijk en het leveren van een bijdrage aan de vernieuwing van het hoger onderwijs, als wettelijke taak het verzorgen van initiële opleidingen in het wetenschappelijk en hoger beroeps onderwijs in de vorm van afstandsonderwijs (art. 1.3, vierde lid). De bekostigingsgrondslag sluit hierbij aan, althans als onder “universiteiten” in artikel 1.9, eerste lid WHW de Open Universiteit mede wordt begrepen.

[4-017] Bij de *academische ziekenhuizen* sluit de bekostigingsgrondslag aan bij de wettelijke taak om de universiteit waaraan zij zijn verbonden en i.c. de faculteit der geneeskunde te ondersteunen: zij hebben aanspraak op bekostiging ten behoeve van de vervulling van de aan hen bij de WHW opgedragen taken ten dienst van het wetenschappelijk geneeskundig onderwijs en onderzoek (artt. 1.14, eerste lid, en 1.17, eerste lid). De aan (de raad van bestuur van) het academisch ziekenhuis opgelegde plicht zorg te dragen voor de aanwezigheid van een educatieve voorziening ten behoeve van zieke leerlingen in het ziekenhuis, is geen wettelijke taak waarvoor bekostiging wordt verleend. Het ziekenhuis behoeft overigens die voorziening niet zelf in stand te houden. Hierop wordt ingegaan in paragraaf 12.4.

[4-018] De bekostigingsgrondslag voor de universiteiten en hogescholen is relevant voor de inrichting van de berekeningswijze, hierna het bekostigingsmodel genoemd. Hij brengt mee dat bij de berekening van de rijksbijdrage in het kader van de berekeningswijze uitsluitend gebruik mag worden gemaakt van parameters ontleend aan of procedures met betrekking tot opleidingen in het initieel onderwijs en, voor zover het universiteiten betreft, mede aan wetenschappelijk onderzoek. De universiteiten en hogescholen hebben immers alleen voor deze taken aanspraak op bekostiging. Het is

²⁴⁵ nl. voor zover deze masteropleidingen krachtens artikel 7.3a, tweede lid onder b, WHW door de minister als zodanig zijn aangemerkt (zie hierover paragraaf 5.1).

dan ook zaak dat de wettelijke taken die nog niet in de bekostigingsgrondslag zijn opgenomen, zoals het overdragen van kennis ten behoeve van de maatschappij, waaronder mede begrepen de zgn. valorisatie, alsnog in de bekostigingsgrondslag worden opgenomen en bovendien voor die taken middelen worden toegevoegd aan het macro-budget.

4.4. Bekostigingsmaatstaf

[4-019] Hoewel de WHW de verschillende instellingen aanspraak geeft op bekostiging uit 's Rijks kas, geeft zij geen aanduiding van de omvang van de middelen waarop een instelling aanspraak heeft. De voor de instellingen gezamenlijk beschikbare middelen (het makro-kader) zijn het resultaat van politieke afweging. Het gaat om de vraag wat Regering en Staten-Generaal het hoger onderwijs en het wetenschappelijk onderzoek waard vinden in verhouding tot andere vormen van onderwijs, de gezondheidszorg, defensie, enz. Dat resultaat wordt uitgedrukt in de makro-budgetten voor de gezamenlijke universiteiten en de gezamenlijke hogescholen en in de verschillende rijksbijdragen voor KNAW, KB en NWO, zoals deze bij de vaststelling van de begrotingen van de ministeries van OCW en EL&I worden bepaald. De algemene en bijzondere berekeningswijzen berekenen dus niet, zelfs niet normatief, de omvang van de rijksbijdragen die verschillende instellingen nodig hebben om hun taken naar behoren uit te voeren. Een berekeningswijze heeft dus niet het karakter van een "behoeftemodel" maar van een verdeelmodel.

[4-020] In het verleden bevatte de wet, althans voor de instellingen voor wetenschappelijk onderwijs, wel een bekostigingsmaatstaf. Bij de wijziging van de WWO 1960 in 1970 in verband met een algemene herziening van de bekostigingsregeling²⁴⁶ werd aan de Regering de taak opgelegd zorg te dragen voor gelijkwaardige ontwikkelingsmogelijkheden voor de geheel of ten dele uit de openbare kas bekostigde instellingen voor wetenschappelijk onderwijs en werd de instellingen aanspraak gegeven op bekostiging van de voorzieningen die volgens de hier te lande heersende opvatting tot uitrusting en bestand van een universiteit of hogeschool²⁴⁷ behoorden (artt. 16, eerste lid, en 96ter, eerste lid, WWO 1960). De wetgever kan dus ook de overheid zorgplichten opleggen!²⁴⁸ Bij deze zorgplicht en de aanspraak van de instellingen gold echter een restrictie. "Voor de gezonde ontwikkeling van het wetenschappelijk onderwijs in Nederland is het" – aldus de memorie van toelichting op het ontwerp van de wijzigingswet – "vooral ook gezien de beperktheid van de financiële en personele middelen een noodzaak te komen tot een doeltreffende taakverdeling tussen de verschillende instellingen"²⁴⁹. Aan deze taakverdeling stelde de wet de eis dat duidelijk moest blijken dat zij in een bepaald geval dringend vereist was en kon geschieden zonder ernstig nadeel voor het onderwijs en onderzoek aan de desbetreffende instelling (art. 96ter, eerste lid, slot, WWO 1960). In de WHW is de

²⁴⁶ Wet van 30 september 1970, St. 494

²⁴⁷ Destijds werden de instellingen voor wetenschappelijk onderwijs onderscheiden in universiteiten en hogescholen. Van een universiteit was sprake als de instelling ten minste drie faculteiten omvatte, waaronder in elk geval de faculteit der geneeskunde of die der wiskunde en natuurwetenschappen (art. 17, tweede lid, WWO).

²⁴⁸ Zie over zorgplichten paragraaf 1.6.

²⁴⁹ Kamerstukken II, 1968-1969, 10 262, nr 3, blz. 3 r.k.

bekostigingsmaatstaf niet overgenomen. Waarom dat niet is gebeurd, is in de parlementaire stukken niet toegelicht.

[4-021] Gelet op de veelheid van eisen die de overheid aan de universiteiten en hogescholen stelt, verdient het naar mijn mening aanbeveling in nieuwe wetgeving een zorgplicht voor de overheid te verankeren die inhoudt dat zij de instellingen zodanig bekostigt dat deze in alle redelijkheid in staat worden gesteld aan de eisen van de overheid te voldoen. Daarvoor is des te meer reden nu in de afgelopen jaren op de universiteiten en hogescholen aanzienlijk is bezuinigd, zowel openlijk als verborgen. “Openlijk” bijv. bij de decentralisatie van de huisvestings- en bestedingsbeslissingen in het wetenschappelijk onderwijs die gepaard ging met een tekort voor de universiteiten van structureel Mf 70 per jaar²⁵⁰. “Verborgen” bijv. door bij de vaststelling van de rijksbijdrage de instellingen regelmatig de noodzakelijke prijscompensatie te onthouden. Ook de overheveling in 2008 van M€ 100 structureel van het macrobudget voor de universiteiten naar NWO betekende feitelijk een bezuiniging. Met het bezuinigen op de middelen voor de universiteiten is de overheid overigens al begonnen in 1977²⁵¹.

4.5. Berekening rijksbijdrage

4.5.1. Vaststelling van de berekeningswijzen

[4-022] De rijksbijdrage voor de universiteiten en hogescholen wordt berekend op de grondslag van een algemene berekeningswijze (art. 2.5, eerste lid). Met het bijvoeglijk naamwoord “algemeen” wordt bedoeld dat deze berekeningswijze voor alle universiteiten, resp. hogescholen geldt. De in de WHW geïntroduceerde “bijzondere berekeningswijze voor lerarenopleidingen aan universiteiten (art. 2.5, lid 1a onder a), geldt voor alle universiteiten met lerarenopleidingen en is dus ook een algemene berekeningswijze. Alleen de bijzondere berekeningswijze voor de Universiteit Maastricht in verband met de mede door haar opgerichte Stichting Transnationale Universiteit Limburg, de “Universiteit Limburg” (tUL), is als echte bijzondere berekeningswijze te beschouwen (art. 2.5, lid 1a onder b). Zij geldt immers alleen voor de Universiteit Maastricht. Nu bij de wet inzake “versterking besturing” de gesubsidieerde levensbeschouwelijke universiteiten onder het regime van de WHW zijn gebracht, zal ook het bekostigingsregime van de WHW incl. de algemene berekeningswijze, ook voor hen gaan gelden²⁵².

[4-023] Aanvankelijk bepaalde de WHW dat de rijksbijdrage voor zover het betreft *investeringen in gebouwen en terreinen*, op de grondslag van de algemene berekeningswijze kon worden berekend maar ook in plaats daarvan op de grondslag van een andere door de minister te bepa-

²⁵⁰ Brief van de staatssecretaris van O&W van 25 november 1993, nr DH₂O 93.201

²⁵¹ Kamerstukken II, 1982-1983, 17 649, nrs. 2 (Nota Taakverdeling en concentratie in het w.o.)

²⁵² Inmiddels is gebleken dat de levensbeschouwelijke universiteiten uit het macrobudget voor de oorspronkelijke WHW-universiteiten zullen worden bekostigd, zonder dat dit daarvoor wordt gecompenseerd.

len wijze. Met de decentralisatie van de huisvestings- en bestedingsbeslissingen voor de hogescholen resp. universiteiten²⁵³ was voor deze bepaling geen grond meer. Zij is dan ook bij de wet inzake “versterking besturing” te recht uit de WHW geschrapt.

[4-024] De algemene en bijzondere berekeningswijzen moeten ingevolge de wet worden vastgelegd in een *amvb* (art. 2.6, eerste en tweede lid). Deze *amvb* moet worden “voorgehangen” d.w.z. dat de minister het ontwerp van de *amvb* of het ontwerp van een wijziging daarvan moet voorleggen aan beide Kamers der Staten-Generaal. Pas als dertig dagen na die voorlegging zijn verstreken – en een of beide Kamers niet hebben aangegeven daarover met de minister te willen overleggen – kan de minister het ontwerp van de *amvb* bij de Koningin voordragen ten behoeve van advisering door de Raad van State (art. 2.6, vijfde lid). De desbetreffende *amvb* was aanvankelijk het Bekostigingsbesluit WHW²⁵⁴ en bestaat thans – in het kader van de schijnderegulering van OCW²⁵⁵ – als hoofdstuk 4 van het Uitvoeringsbesluit WHW 2008 (UWHW 2008)²⁵⁶.

[4-025] In het ontwerp van de WHW (art. 2.5, vierde lid) kon de rijksbijdrage ten behoeve van een afzonderlijke instelling naast het gedeelte dat op de grondslag van de algemene berekeningswijze werd vastgesteld, mede een door de minister vast te stellen gedeelte omvatten dat zou worden berekend op grond van overwegingen, verband houdend met de eigen plaats van de instelling in het geheel van hoger onderwijs en onderzoekvoorzieningen. Dit laatste gedeelte werd aangeduid als “missiebudget”. Met de introductie daarvan werd blijkens de memorie van toelichting beoogd “aan de middelentoe wijziging behalve de algemene berekeningswijze een instellings specifieke component toe te kennen op een wijze die meer in overeenstemming is met de besturingsopvattingen die aan deze wet ten grondslag liggen”²⁵⁷. Uit het vervolg van die memorie blijkt dat het er om ging een einde te maken aan het gebruik door de overheid van diverse “potjes” en geldstromen zoals die ten behoeve van selectieve stimulering, omdat dit niet alleen “relatief veel besturingslast veroorzaakt maar (ook) leidt ook tot een bemoeienis vanuit de centrale overheid op een te laag niveau.” (...) “Bij de doelstellingen die met het missiebudget worden nagestreefd gaat het om zaken die gemeten naar de overheidstaak als belangrijk worden beschouwd, waarmee niet is gezegd dat ze door de overheid bepaald worden. Deze doelstellingen zijn niet constant maar worden door de actualiteit en op grond van de dialoog bepaald. De toekenning van dit budget is per instelling altijd tijdelijk, maar wel voor een ruim bemeten periode, en er wordt specifiek verantwoording over afgelegd.” In de loop van de parlementaire behandeling van het ontwerp van de WHW is het missiebudget geschrapt. Nu lijkt het missiebudget te zijn teruggekeerd in de vorm van een “onderwijsopslag” binnen de algemene berekeningswijze (artt. 4.10 en 4.19 UWHW 2008). Inmiddels heeft de Commissie Toekomstbestendigheid Hoger Onderwijs Stelsel (de zgn. Commissie-Veerman) haar advies uitgebracht, waarin wordt gepleit voor een geleidelijk groeiend aandeel missiegebonden bekostiging van de instellingen voor hoger onderwijs. Het gaat daarbij om vormen van capaciteitsbekostiging gebaseerd op de missie van de instelling, waarbij voorwaarde is dat “glasheldere afspraken”

²⁵³ Wet van 11 november 1993, Stb. 628, resp. Wet van 15 december 1994, Stb. 880.

²⁵⁴ Koninklijk besluit van 20 december 1993, Stb. 715.

²⁵⁵ Zie hoofdstuk 1.

²⁵⁶ Koninklijk besluit van 22 september 1993, Stb. 487, zoals gewijzigd bij het Koninklijk besluit van 16 april 2008, Stb. 146

²⁵⁷ Kamerstukken II, 1988-1989, 21 073, nr. 3, blz. 65

worden gemaakt met de overheid over prestaties ten aanzien van onderwijsverbetering. Dit advies is op dit punt buitengewoon onverstandig. Op deze wijze, bekostiging op basis van afspraken met de overheid, bestaat het gevaar dat de instellingen worden overgeleverd aan de (politieke) waan van de dag. Een bekostigingsmodel met objectieve parameters geeft de instellingen daartegen een betere bescherming. Dit laat onverlet de noodzaak dat instellingen zich profileren. Een instelling kan niet in alles even goed zijn en zal dus keuzen moeten maken, prioriteiten en posterioriteiten moeten stellen. Dit laat ook onverlet dat het wenselijk kan zijn de parameters van het bekostigingsmodel zodanig bij te stellen het model minder afhankelijk wordt van studentenaantallen. Het is daarvoor niet nodig het missiebudget weer van stal te halen.

4.5.2. De algemene en bijzondere berekeningswijzen

[4-026] De wet geeft de amvb geen “blanco cheque” ten aanzien van de *algemene berekeningswijze*. Deze moet voor alle instellingen of voor groepen van instellingen (zoals bijv. de groep van universiteiten of die van hogescholen) gelijkelijk geldende maatstaven bevatten. Deze maatstaven moeten betrekking hebben op de aard en omvang van de werkzaamheden en op de uitvoering daarvan (art. 2.6, eerste lid). Dit is voor het onderwijs en het wetenschappelijk onderzoek nader uitgewerkt.

[4-027] Voor het *onderwijs* moet het in elk geval gaan om maatstaven die betrekking hebben op het aantal studenten en de studieresultaten (art. 2.6, derde lid). Bij de aantallen studenten kan het gaan om alle studenten in de zin van de wet maar ook om deelpopulaties van studenten zoals alleen de eerstejaarsstudenten, alleen de onderwijsvragende studenten, alleen studenten die nog geen bachelorgraad hebben enz. en alle mogelijke combinaties daarvan. Bij studieresultaten kan het gaan om getuigschriften, graden, studiepunten enz. Deze maatstaven kunnen verschillen per opleiding of groep van opleidingen (art. 2.6, derde lid, slotzin). Per opleiding of groep van opleidingen kan dus een verschillend bekostigingsniveau worden gehanteerd. Zo kan worden bepaald dat bijv. de aantallen studenten van de ene opleiding met een andere factor moeten worden vermenigvuldigd dan de aantallen studenten van een andere opleiding. De achterliggende gedachte is studenten in relatief dure opleidingen zoals bijv. geneeskunde en tandheelkunde, voor de berekening van de rijksbijdrage aan de instelling een zwaarder gewicht moeten hebben dan studenten in relatief goedkope opleidingen.

[4-028] Voor het *wetenschappelijk onderzoek* moet het in elk geval gaan om maatstaven die betrekking hebben op de maatschappelijke en wetenschappelijke behoefte aan het onderzoek, waarbij rekening moet worden gehouden met het profiel van de instelling (art. 2.6, vierde lid). Bij de maatschappelijke behoefte aan onderzoek kan het gaan om de prioriteiten en posterioriteiten die de overheid aangeeft in het Wetenschapsbudget (art. 16a NWO-wet), bij de wetenschappelijke behoefte aan onderzoek om aantallen publicaties, promoties enz.

[4-029] Ten behoeve van de berekening van de rijksbijdragen van de individuele instellingen is het macrobudget voor de universiteiten resp. hogescholen in *comparti-*

menten verdeeld. Het macrobudget voor de universiteiten is gecompartmenteerd in een landelijk onderwijsdeel, een landelijk onderzoekdeel en een deel ondersteuning geneeskundig onderwijs en onderzoek. Het macrobudget voor de hogescholen is gecompartmenteerd in een landelijk onderwijsdeel en een deel ontwerp en ontwikkeling hbo²⁵⁸. De omvang van de verschillende compartimenten wordt in de toelichting op de begroting van de ministeries van OCW en EL&I vermeld. Voor de bepaling van de omvang van de landelijke onderwijsdelen worden de zgn. referentieramingen gebruikt. Deze ramingen van aantallen leerlingen en studenten worden jaarlijks opgesteld door het ministerie van OCW en ter beoordeling voorgelegd aan de Adviesgroep Leerlingen- en Studentenramingen (ALS): een adviesorgaan bestaande uit externe raming-experts, externe gebruikers van de raming en vertegenwoordigers van het ministerie van OCW. Via de referentieramingen bepalen de geraamde aantallen studenten aan de universiteiten, resp. aan de hogescholen de landelijke onderwijsdelen en daarmee de macrobudgetten. Een consequentie hiervan is het feit dat een daling van het aantal studenten door bijv. verbetering van rendementen, tot verlaging leidt van de macrobudgetten! Het is dan ook beter de referentieramingen te baseren op een andere grondslag zoals bijv. de ontwikkeling van het aantal getuigschriften (graden), waarmee tevens een prikkel wordt ingebouwd voor de instellingen om het studiesucces te bevorderen.

[4-030] De compartimenten worden verdeeld aan de hand van maatstaven als bedoeld in de wet. Het landelijk onderwijsdeel is dat deel van het macrobudget dat over de instellingen wordt verdeeld aan de hand van *parameters* ontleend aan onderwijs of via *procedures* gerelateerd aan onderwijs. Het landelijk onderzoekdeel is dat deel van het macrobudget dat over de universiteiten wordt verdeeld aan de hand van parameters ontleend aan wetenschappelijk onderzoek of via procedures gerelateerd aan dat onderzoek. De landelijke compartimenten en de uit de verdeling daarvan over de instellingen resulterende delen van de individuele rijksbijdragen, zijn geen budgetten. Het onderwijsdeel is geen onderwijsbudget, het onderzoekdeel geen onderzoekbudget. De berekeningswijze is geen bestedingsmodel maar een berekeningsmodel. De verdeling in compartimenten heeft dus niets met de besteding van de uit die compartimenten aan individuele instellingen toegewezen middelen te maken. De rijksbijdrage wordt, zoals dat in het pseudo-Engelse jargon heet, als een “lumpsum”²⁵⁹ toegewezen. De instellingen hebben bestedingsvrijheid²⁶⁰. Het onderwijsdeel van een rijksbijdrage behoeft niet uitsluitend ten behoeve van onderwijs te worden besteed. Het onderzoekdeel van een rijksbijdrage behoeft niet uitsluitend aan wetenschappelijk onderzoek te worden besteed. Aangezien euro’s geen rugnummers of strikjes hebben, is ook niet na te gaan uit welk deel zij afkomstig zijn. Ook is er bij de vaststelling van de landelijke compartimenten van het macrobudget geen relatie (meer) met de werkelijke kosten van het onderwijs, resp. het wetenschappelijk onderzoek, ook al gaat van

²⁵⁸ In de ontwerp-begroting van OCW 2009 waren voor deze compartimenten de volgende bedragen uitgetrokken: M€ 1.433,73, resp. M€ 1.592,42 en M€ 553,98 alsmede M€ 2.062,50 en M€ 53,24 (Kamerstukken II, 2008-2009, 31 700 hoofdstuk VIII, nr. 2, blz. 113)

²⁵⁹ In echt Engels: a block grant.

²⁶⁰ Zie paragraaf 4.8.1.

het gebruik van bijv. referentieramingen en verschillende bekostigingsniveaus voor opleidingen een andere suggestie uit. Er is dus ook geen sprake van “onderwijsbekostiging” of “onderzoekbekostiging” maar van de bekostiging van instellingen aan de hand van parameters ontleend aan of procedures gerelateerd aan onderwijs en onderzoek. De omvang van het landelijk onderwijsdeel kan dus door de VSNU of HBO-raad niet worden gebruikt om aan te tonen dat de overheid de instellingen niet voldoende voor onderwijs bekostigt. Net zo min kan de overheid de omvang het landelijk onderzoekdeel gebruiken om aan te geven hoeveel zij wel aan (universitair) wetenschappelijk onderzoek uitgeeft. Mogelijk worden uit het onderzoekdeel naast het wetenschappelijk onderzoek ook het onderwijs en de infrastructuur van de instelling (mede) gefinancierd. Een groot deel van de middelen ter financiering van het wetenschappelijk onderzoek moet overigens door middel van competitie vanuit andere geldstromen worden verkregen. Het vorenstaande laat overigens onverlet dat het aanbeveling verdient de landelijk delen te laten aansluiten bij de werkelijke – zij het te normeren – kosten van het onderwijs en onderzoek inclusief de daarvoor benodigde infrastructuur en andere noodzakelijke overhead. Uiteindelijk gaat het om financiering van de voor de uitvoering van de wettelijke taken werkelijk te maken kosten.

[4-031] De wet geeft de amvb ook geen “blanco cheque” ten aanzien van de bijzondere berekeningswijze. Zij moet maatstaven bevatten die in elk geval betrekking hebben op de studieresultaten, dus op aantallen studenten, graden e.d.

4.5.3. De algemene berekeningswijze: bekostigingsmodellen

[4-032] Het voor de *universiteiten* tot voor kort, tot 2011, bestaande bekostigingsmodel was het zgn. Prestatiebekostigingsmodel (PBM), zoals dat in 2002 in verband met de invoering van de bachelor/master-structuur (BaMa-structuur) is aangepast. In dit model werd het landelijk onderwijsdeel over de universiteiten verdeeld aan de hand van twee parameters “eerstejaarsstudenten instelling” en “verleende graden”. Daartoe werd het landelijk onderwijsdeel voor de universiteiten door de minister nader gecompartmenteerd. Een van deze subcompartmenten werd verdeeld aan de hand van het aantal “eerstejaarsstudenten instelling” per opleiding. Dit aantal werd vermenigvuldigd met een factor afhankelijk van het bekostigingsniveau dat voor de desbetreffende opleiding was vastgesteld: 1 of 1,5 (art. 4.8, derde en vierde lid, “oud” UWHW 2008). Het ging dus om “gewogen” studentenaantallen: een student kon tellen voor één of voor een anderhalve student. Onder “eerstejaarsstudenten instelling” moesten worden verstaan degenen die op enig moment in de peilperiode als student voor een bachelor- of masteropleiding waren ingeschreven en die in de periode van vijf jaar voorafgaande aan de peilperiode op geen enkel moment bij de desbetreffende instelling als student voor een bachelor- resp. masteropleiding waren ingeschreven (art. 4.8, tweede lid, “oud” UWHW 2008). De peilperiode was de periode van 1 oktober in het derde kalenderjaar voorafgaand aan het begrotingsjaar waarvoor de rijksbijdrage werd vastgesteld, tot en met 30 september in het tweede kalenderjaar voorafgaand aan het begrotingsjaar waarvoor de rijksbijdrage zou worden vastgesteld (art. 1.1, onder t, UWHW 2008). De

rijksbijdrage ijde dus na: eerst jaren na de prestatie kwam de “beloning” of “straf”. Studenten aan wie de graad Bachelor in het hoger beroepsonderwijs was verleend, bleven bij de vaststelling van het aantal eerstejaarsstudenten voor een bacheloropleiding aan een universiteit buiten beschouwing (art. 4.8, tweede lid, UWHW 2008). Een tweede subcompartiment werd verdeeld op basis van de aantallen graden per opleiding die in de peilperiode door een universiteit waren verleend. Het aantal graden in een opleiding dat voor de bekostiging meetelde, was gelijk aan het product van het aantal graden, verleend in die opleiding en de factor behorend bij het bekostigingsniveau van de desbetreffende opleiding: 1/3, 1/2, 2/3, 1, 6/5 en 9/5 (art. 4.9 “oud” UWHW 2008). Het ging dus om “gewogen” graden.

[4-033] In het voor de *hogescholen* tot 2011 bestaande bekostigingsmodel was voor de verdeling van het landelijk onderwijsdeel de onderwijsvragende student de belangrijkste parameter. Dit deel werd voor de berekening van de rijksbijdragen aan de afzonderlijke hogescholen nader gecompartmenteerd in een “opleiding-gewogen onderwijsvraag” en een “instelling-gewogen onderwijsvraag” (art. 4.12 “oud” UWHW 2008). De eerstgenoemde onderwijsvraag werd voor elke bacheloropleiding berekend aan de hand van een formule waarin aantallen afgestudeerden (d.w.z. zij die de bachelorgraad hadden verkregen) en aantallen uitvallers parameters waren (art. 4.14 “oud” UWHW 2008). Deze formule was de uitdrukking van een bonus-malussysteem: hoe sneller studenten afstudeerden of hoe sneller ze uitvielen, hoe gunstiger dat voor de bekostiging van de hogeschool was (de “bonus”). Het omgekeerde gold ook: hoe langer studenten over hun studie deden, of hoe later ze uitvielen, hoe nadeliger dat was voor de bekostiging van de hogeschool (de “malus”). Daarbij was rekening gehouden met de collegegeldinkomsten van de hogeschool. Meer inschrijvingsjaren, en dus meer collegegeldinkomsten, betekende een lagere rijksbijdrage. Afstuderen binnen 4,65 jaar of uitvallen binnen 1,35 jaar was voor de instelling financieel het meest gunstig. Bij een masteropleiding was de onderwijsvraag eenvoudiger te bepalen: deze was gelijk aan het aantal studenten op de peildatum (art. 4.18 “oud” UWHW 2008). De “opleiding-gewogen onderwijsvraag” van een hogeschool was gelijk aan het totaal van de aldus berekende onderwijsvraag van de door de desbetreffende hogeschool verzorgde opleidingen, nadat deze per opleiding was vermenigvuldigd met een factor behorend bij het bekostigingsniveau van de desbetreffende opleiding. De “instelling-gewogen onderwijsvraag” van een hogeschool was gelijk aan de “opleiding-gewogen” onderwijsvraag vermenigvuldigd met een bij ministeriële regeling voor de desbetreffende hogeschool vast te stellen factor.

[4-034] Uit het landelijk onderwijsdeel voor de universiteiten, resp. hogescholen werd aan de afzonderlijke universiteiten en hogescholen in de tot voor kort bestaande modellen ook nog een zgn. *onderwijsopslag* toegekend (artt. 4.10 en 4.19 UWHW 2008). Deze onderwijsopslag bestond uit een bedrag dat voor de desbetreffende universiteit of hogeschool was vastgesteld bij ministeriële regeling in relatie tot kwaliteit, kwetsbare opleidingen of bijzondere voorzieningen, en ten slotte het voor de desbetreffende instelling bij ministeriële regeling vastgestelde percentage van het deel van het landelijk

onderwijsdeel voor de universiteiten, resp. hogescholen dat na hantering van alle parameters en andere procedures nog resteerde. In de onderwijsopslag waren de diverse bestaande instellingsspecifieke bedragen en percentages voor universiteiten en hogescholen opgenomen, waarmee, aldus de nota van toelichting bij het koninklijk besluit waarbij het Bekostigingsbesluit WHW in het Uitvoeringsbesluit WHW 2008 is geïntegreerd²⁶¹, tevens “de suggestie vervalt als zou sprake zijn van oormerking van bedragen via het besluit”, nl. het Uitvoeringsbesluit WHW 2008. “Het is daarbij aan de instelling zelf” zo vervolgt die toelichting “om bij de interne allocatie aan deze middelen een adequate bestemming te geven, zoals dat ook nu het geval is. Deze bundeling laat onverlet de onderliggende bestuurlijke afspraken en toezeggingen inzake de omvang en mogelijke wijziging van bedragen en percentages.” Het lijkt of hiermee het missiebudget zoals dat in het ontwerp van de WHW was voorgesteld, is teruggekomen. Overigens heeft de onderwijsopslag onverlet gelaten dat toch weer allerlei subsidies buiten de bekostiging om werden en worden toegekend. Zie hierover paragraaf 4.10.3.

[4-035] Het landelijk *onderzoekdeel* voor de universiteiten is bij de laatste herziening van het bekostigingsmodel PBM ongewijzigd gebleven. Het bestaat uit een aantal subcompartimenten. Behoudens de zgn. strategische overwegingen component (SOC) wordt de omvang van deze subcompartimenten door de minister bepaald. De SOC is dat deel van het landelijk onderzoekdeel dat resteert na vaststelling van de overige subcompartimenten. Deze overige subcompartimenten worden in het huidige model over de universiteiten verdeeld op basis van de aantallen graden per opleiding die in de peilperiode door een universiteit zijn verleend, op basis van het aantal proefschriften of ontwerpercertificaten, resp. in verband met de betrokkenheid bij onderzoekscholen of toponderzoekscholen. Het aantal graden dat voor de bekostiging meetelt, wordt vermenigvuldigd met een factor, afhankelijk van het bekostigingsniveau van de desbetreffende opleiding. Mastergraden tellen hierbij tweemaal zo zwaar als bachelorgraden (art. 4.20 UWHW 2008). Voor elk proefschrift, resp. ontwerpercertificaat wordt een vast bedrag toegekend (art. 4.21 UWHW 2008). Hierbij wordt niet meer gedifferentieerd naar bekostigingsniveau. Na vele jaren is eindelijk de consequentie getrokken van het sedert de inwerkingtreding van de WWO 1986 in de wet neergelegde beginsel van “eenheid van doctoraat per universiteit” dat in de plaats is gekomen van het beginsel van “eenheid van doctoraat per faculteit”. De subcompartimenten onderzoekscholen en toponderzoekscholen worden over de universiteiten verdeeld volgens de in de desbetreffende bijlage bij het Uitvoeringsbesluit WHW 2008 genoemde percentages (art. 4.22 UWHW 2008). De SOC is een vast bedrag per universiteit waarvan de omvang voor het grootste deel historisch is bepaald. Het is echter voor de minister mogelijk middelen aan de SOC van een universiteit te onttrekken en deze middelen opnieuw te verdelen, nl. als een universiteit naar het oordeel van de minister onvoldoende rekening houdt met de prioriteit- en posterioriteitstelling van de wetenschapsgebieden die zijn aangeduid in het Wetenschapsbudget. In dat geval wordt daarover en over de mogelijke gevolgen voor de bekostiging van de desbetreffende universiteit

²⁶¹ Koninklijk besluit van 16 april 2008, Stb. 146

overleg gevoerd met de universiteitsbesturen. Indien dat overleg daartoe aanleiding geeft, kan bij ministeriële regeling worden afgeweken van de bestaande verdeling van de SOC over de afzonderlijke universiteiten. Uiteraard brengt behoorlijk bestuur mee dat eerst overleg wordt gepleegd met het college van bestuur van de betrokken universiteit. De minister zal ook moeten motiveren waarom die universiteit onvoldoende rekening houdt met de prioriteit- en posterioriteitstelling in het Wetenschapsbudget. Een eventuele herverdeling kan per universiteit ten hoogste drie procent van de omvang van het bedrag van de SOC van die universiteit betreffen (art. 4.24 UWHW 2008).

[4-036] Uit het landelijk deel voor *ontwerp en ontwikkeling* kan de minister aan een hogeschool een bedrag toekennen dat bij ministeriële regeling wordt vastgesteld. Vervolgens wordt het restant van dit landelijk deel over de hogescholen verdeeld naar evenredigheid van de omvang van de onderwijsdelen van de hogescholen (art. 4.24 UWHW 2008).

[4-037] Het landelijk deel *ondersteuning geneeskundig onderwijs en onderzoek* wordt verdeeld over de universiteiten waaraan een academisch ziekenhuis is verbonden. Ook dit deel bestaat uit subcompartimenten: een subcompartiment voor rente en afschrijving ten behoeve van investeringen voor academische ziekenhuizen in de begrotingsjaren tot en met 2007, een subcompartiment voor rente en afschrijving ten behoeve van investeringen voor academische ziekenhuizen in de begrotingsjaren vanaf 2008 en een restpost, die over de betrokken universiteiten ten behoeve van hun academisch ziekenhuis worden verdeeld onder andere naar evenredigheid van het aantal “eerstejaarsstudenten instelling” in de opleidingen geneeskunde geneeskunde-klinisch onderzoeker en arts-klinisch onderzoeker van de universiteit, en naar evenredigheid van het aantal door de universiteit in de peilperiode verleende mastergraden voor de opleidingen geneeskunde, geneeskunde-klinisch onderzoeker en arts-klinisch onderzoeker van de universiteit.

[4-038] In de zou juist beschreven bekostigingsmodellen voor universiteiten en hogescholen werden, zoals het vorenstaande duidelijk maakt, parameters gehanteerd die gerelateerd waren aan kwaliteit en kwantiteit van de productie van de verschillende instellingen. In deze modellen was derhalve in hoge mate sprake van “outputfinanciering”. Inmiddels is (wederom) een nieuw bekostigingsmodel voor universiteiten en hogescholen tot stand gekomen²⁶². De aanleiding is de zgn. HBO-fraude die duidelijk zou hebben gemaakt dat de destijds bestaande modellen perverse prikkels zouden bevatten. “De eerste was het scoren van zoveel mogelijk eerstejaars. De tweede was daarna zo weinig mogelijk studenten over te houden, bij voorkeur slechts die studenten die ook de eindstreep zouden gaan halen. (...). De derde prikkel was dat instellingen studenten die al een tijdje binnen waren zo snel mogelijk een diploma wilden verlenen”, aldus wist het lid van de Tweede Kamer Harbers (VVD) op 21 januari 2010 te vertel-

²⁶² Koninklijk besluit van 24 juli 2010, Stb. 314

len²⁶³. Waar dit kamerlid deze wijsheid vandaan heeft blijft een raadsel²⁶⁴. Dit soort algemene uitspraken zijn zonder meer beledigend voor besturen en medewerkers van de instellingen voor hoger onderwijs alsof dit in het hoger onderwijs de gangbare praktijk zou zijn. Elke onderbouwing of bewijsvoering ontbreekt. Ook de zgn. HBO-fraude biedt hiervoor geen grond. Op deze fraude wordt in de volgende paragraaf ingegaan.

[4-039] Het nieuwe model is gaan werken vanaf 2011. In dat nieuwe model wordt de rijksbijdrage die instellingen voor hoger onderwijs ontvangen vanwege het verzorgen van bachelor- en masteropleidingen, gebaseerd op het aantal inschrijvingen bij geaccrediteerde bachelor- en masteropleidingen binnen de nominale cursusduur, het aantal bachelor- en mastergraden dat is verleend, en een instellings specifieke onderwijsopslag.

Alleen *inschrijvingen* die aan bepaalde voorwaarden voldoen, tellen voor de bekostiging mee:

- de student moet op de peildatum (30 september) het volledige wettelijk collegegeld verschuldigd zijn (inschrijving eerste opleiding),
- aan het woonplaatsvereiste en aan het nationaliteitsvereiste voldoen,
- nog geen graad Bachelor of hebben ontvangen bij inschrijving bij een bacheloropleiding en nog geen graad Master hebben ontvangen bij inschrijving bij een masteropleiding (met een uitzonderingsbepaling bij inschrijving bij de CROHO-onderdelen onderwijs of gezondheidszorg), en
- ten slotte niet meer malen zijn meegeteld voor de bekostiging in het hoger onderwijs dan de studielast²⁶⁵ (ECTS) van de bachelor- resp. masteropleiding waar de hij is ingeschreven gedeeld door zestig.

Graden tellen voor de bekostiging mee indien:

- een student in de peilperiode een graad Bachelor of Master is verleend,
- het volledige collegegeld verschuldigd is,
- aan het woonplaatsvereiste en aan het nationaliteitsvereiste voldoet,
- nog geen graad Bachelor of Master heeft ontvangen bij inschrijving bij een bacheloropleiding en nog geen graad Master heeft ontvangen bij inschrijving bij een (met een uitzonderingsbepaling bij inschrijving bij de CROHO onderdelen onderwijs of gezondheidszorg).

[4-040] Dus niet alle bachelor- en mastergraden tellen meer mee in het nieuwe model. Zo tellen niet meer mee de graden die zijn verleend aan buitenlandse studenten als zij niet voor studiefinanciering krachtens artikel 2.2 Wet studiefinanciering 2000 in aanmerking kunnen komen, aan extranei dan wel aan hen die als student het examen

²⁶³ Kamerstukken II, 2009-2010, 31 288, nr. 86, blz. 2

²⁶⁴ De vraag rijst of dit kamerlid toen al op de hoogte was van het feit dat bij een enkel opleidingen van één hogeschool (Inholland) een dubieus afstudeertraject bestond voor langstudeerders, waarover pas op 10 juli 2010 een artikel in de Volkskrant verscheen. Dit incident is echter onvoldoende grond om de algemene uitspraken te doen die dit kamerlid heeft gedaan.

²⁶⁵ Zie voor de studielast paragraaf 5.4.2.

hebben afgelegd en het getuigschrift en dus de graad na beëindiging van hun inschrijving – en dus geen student meer zijn – ontvangen²⁶⁶. Dit laatste is onbegrijpelijk en moet worden gerepareerd: het is absurd dat een graad niet meetelt enkel en alleen omdat de betrokken student zich na het examen maar vóór de uitreiking van het getuigschrift en de toekenning van de graad heeft laten uitschrijven. Dit is een perverse prikkel, die ertoe kan leiden dat instellingen studenten dwingen zich niet op tijd uit te schrijven na het examen, resp. zich weer in te schrijven voor de ontvangst van het getuigschrift en het verkrijgen van de graad.

[4-041] Met dit nieuwe model vervallen de tot dan toe voor universiteiten en hogescholen van elkaar verschillende bepalingen inzake de bekostiging voor hoger onderwijs. In plaats van het aantal eerstejaarsstudenten in het wetenschappelijk onderwijs en het aantal onderwijsvragende studenten in het hoger beroepsonderwijs wordt het aantal ingeschreven studenten gehanteerd. Daarbij tellen voor de bekostiging alleen studenten mee die binnen de nominale studieduur studeren. “Dit is” aldus de nota van toelichting bij het desbetreffende ontwerp-besluit “een stimulans voor kwalitatief hoogwaardig onderwijs en goede studiebegeleiding gericht op afstuderen. Ook ingeval de student studieovertraging heeft opgelopen, blijft een diplomaopslag beschikbaar”, dat wil zeggen telt de verleende graad nog mee voor de bekostiging van de instelling. In dit nieuwe model vindt, althans voor het hoger onderwijs in zijn geheel, wat het onderwijsdeel betreft, 60% van de bekostiging van de instellingen plaats op basis van aantallen studenten, 20% op basis van graden, en 20% als onderwijsopslag. Deze percentages kunnen verschillen tussen het wetenschappelijk onderwijs en het hoger beroepsonderwijs en daarbinnen ook tussen de instellingen. Uiteraard heeft ook dit model, zoals elk model, “perverse” prikkels. Het zal instellingen ertoe kunnen bewegen de voorrang te geven aan kwantiteit in termen van aantallen studenten, boven de kwaliteit van het onderwijs; het zou ook instellingen ertoe kunnen bewegen om studenten binnen te houden gedurende de nominale cursusduur en hen daarna “weg te pesten” wanneer er geen kans op een getuigschrift is.

[4-042] Voor het wetenschappelijk onderwijs is dit nieuwe model het vijfde sedert 1 januari 1994²⁶⁷. In dat jaar werd het hoger onderwijs bekostigingsmodel (HOBEK) ingevoerd. Vanaf 1997²⁶⁸ werd dit vervangen door een model dat meer stabiliteit bood aan de universiteiten. Daarbij werd voor de bekostiging de parameter “aantallen getuigschriften” belangrijker dan de parameter “aantallen studenten”. Dit stabielere bekostigingsmodel (STABEK) is met ingang van 2000²⁶⁹ vervangen door het Prestatiebekostigingsmodel (PBM), waarbij de prestatieoriëntatie in het onderwijsdeel door een zwaarder gewicht toe te kennen aan getuigschriften werd versterkt, dat met ingang van

²⁶⁶ Voor het verkrijgen van het getuigschrift behoeft de betrokkene niet ingeschreven te zijn. Zie paragraaf 8.2.

²⁶⁷ Koninklijk besluit van 20 december 1993, Stb. 715

²⁶⁸ Koninklijk besluit van 21 oktober 1996, Stb. 545

²⁶⁹ Koninklijk besluit van 10 augustus 1999, Stb. 381

1 januari 2003²⁷⁰ is aangepast aan de bachelor/master-structuur (het BaMa-model). In het nieuwe model wordt weer de andere kant opgegaan en wordt het zwaartepunt gelegd bij aantallen studenten in plaats van graden²⁷¹. De gemiddelde levensduur van een bekostigingsmodel blijkt, gelet op dit ervaringsgegeven, slechts drie jaar te zijn! Bij invoering van het nieuwe model vanaf 2011 kan dus met ingang van 2014 naar verwachting weer een nieuw model van toepassing zijn²⁷². Door de uit een oogpunt van behoorlijk bestuur noodzakelijke budgettaire neutrale overgang van een bestaand model naar een nieuw model wordt dus dat nieuwe model op zijn beurt alweer vervangen voordat het doel waarvoor het werd geïntroduceerd, is bereikt. Eigenlijk verandert er dus niet behalve als er fouten worden gemaakt zoals bij de overgang naar het BaMa-model.

[4-043] Voordat HOBEEK werd ingevoerd, gold voor de universiteiten sedert 1983 het Plaatsengeldmodel (PGM) aangevuld met het overige-lastenmodel (OLM)²⁷³. In PGM werd expliciet rekening gehouden met het eigen karakter van elk der specifieke universitaire taakgebieden, te weten de beide universitaire hoofdtaken, onderwijs en onderzoek alsmede met de zgn. maatschappelijke dienstverlening zoals patiëntenzorg en museale taken. PGM kende een zogenaamd B-deel, dat bestemd was voor het zgn. voorwaardelijk gefinancierd onderzoek, d.w.z. onderzoek dat, op voorwaarde van kwaliteit, vanwege wetenschappelijke of maatschappelijke relevantie in aanmerking kwam voor vijf jaar gegarandeerde financiering²⁷⁴. Voor de financiering van het universitaire onderzoek kende PGM naast het B-deel A-delen: voor het bijblijven met wetenschappelijke ontwikkelingen (A1-deel), voor de mogelijkheden voor de universiteit om volstrekt zelfstandig het onderzoek te bepalen (A2-deel) en voor de financiering van de maatschappelijke dienstverlening (AM-deel). Met behulp van PGM werden voor het overgrote deel normatief de voor de verschillende taken noodzakelijke aantal plaatsen voor wetenschappelijk personeel en het aantal plaatsen voor onderwijs en onderzoek ondersteunend en administratief personeel bepaald. Vervolgens werd het aantal - gebruikmakend van gemiddelde personeelslasten - omgerekend in een totaalbudget voor personele lasten, dat als lumpsum beschikbaar werd gesteld. Het budget voor materiële exploitatie-uitgaven werd bepaald door middel van het OLM. De overige lasten waren onderscheiden in harde lasten en normeerbare lasten. De harde lasten werden op declaratiebasis vergoed en waren geoormerkt. De normeerbare lasten waren gerelateerd aan de uitkomsten van PGM. Zij werden als lumpsum ter beschikking gesteld. Investerings werden via een andere procedure bekostigd, waarbij plannen en begrotingen door de minister moesten worden goedgekeurd. Beide modellen zijn regelmatig aangepast.

[4-044] De mogelijkheid van de overheid door middel van het bekostigingsmodel de instellingen voor hoger onderwijs te sturen, moet niet worden overschat. In de eerste plaats worden instellingen bekostigd en niet opleidingen of onderzoeksgroepen. Binnen

²⁷⁰ Koninklijk besluit van 15 september 2003, Stb. 377

²⁷¹ Zie voor een gedetailleerde beschrijving van de verschillende modellen: B. Jongbloed en C. Salerno, "De Bekostiging van het Universitaire Onderwijs en Onderzoek in Nederland: Modellen, Thema's en Trends, Achtergrondstudie voor de AWT", CHEPS Enschede december 2003

²⁷² Deze verwachting lijkt gegrond: in het verlengde van het advies van de Commissie-Veerman heeft de staatssecretaris van OCW in zijn brief aan de Tweede Kamer van 7 februari 2011, ref. 272993, een wijziging van het bekostigingsmodel aangekondigd.

²⁷³ Zie voor eerdere modellen en een gedetailleerde beschrijving van PGM en het OLM de in de vorige voetnoot genoemde studie.

²⁷⁴ Notitie voorwaardelijke financiering universitair onderzoek (Kamerstukken II, 1981-1982, 17 499, nr 2)

de instellingen worden de van de overheid verkregen middelen verdeeld. Een deel daarvan is bestemd voor de het centrale bestuursapparaat en de infrastructuur. Ook zal een college van bestuur over middelen willen beschikken in het kader van een vrije beleidsruimte, bijv. om gewenste ontwikkelingen te stimuleren, aanjaagpremies te geven, kwaliteit extra te belonen, enz. Wat resteert wordt – veelal modelmatig – verdeeld over de faculteiten en andere eenheden waarin de primaire processen plaatsvinden. De parameters van het interne bekostigingsmodel behoeven absoluut niet samen te vallen met die van het model dat de overheid hanteert. Daarbij komt dat binnen een instelling ook “kruisbestuiving” zal (moeten) plaatsvinden: middelen verdiend bij relatief “goedkope” studentrijke faculteiten zullen (moeten) worden ingezet om “dure” faculteiten als die der Wiskunde en Natuurwetenschappen en die der Geesteswetenschappen op het vereiste niveau te bekostigen. In de tweede plaats hebben prikkels in het bekostigingsmodel van de overheid een doorlooptijd van enkele jaren nodig. En daar komt nog eens bij dat die ten gevolge van de elkaar opvolgende modellen voortdurend veranderen: nu eens is output belangrijker dan weer het aantal studenten. In de derde plaats is er, nu het overgrote deel van de studenten niet “aan de poort” mag worden geselecteerd, weinig verschil tussen de studentenpopulatie bij de verschillende universiteiten resp. hogescholen. Alle universiteiten, resp. hogescholen zitten wat dit betreft “in hetzelfde schuitje”. Het is aannemelijk dat de studenten zich bij de verschillende instellingen op een zelfde wijze zullen gedragen. Hun gedrag is bovendien niet altijd door de instellingen te beïnvloeden. Zo zijn er voor de lage studierendementen in termen van onvoldoende studievoortgang van studenten tal van factoren aan te wijzen die buiten de macht van de instellingen liggen. Zo zal bijv. een wijziging in het stelsel van studiefinanciering ertoe kunnen leiden dat het aantal werkstudenten toeneemt en dat als gevolg daarvan de instellingen die studierendementen binnen de cursusduur zien afnemen. Herverdelingseffecten tussen instellingen zullen vermoedelijk vooral optreden ten gevolge van de instroom van studenten. Nu eens is de ene instelling in de mode, dan weer de andere.

[4-045] Hoewel, zoals hiervoor gezegd, de mogelijkheid van de overheid door middel van het bekostigingsmodel de instellingen voor hoger onderwijs te sturen, niet moet worden overschat, meent de Tweede Kamer dat in het bekostigingsmodel de kwaliteit van het onderwijs een rol zou moeten spelen. In juni 2006 heeft de Tweede Kamer de motie Visser/Slob (VVD/CU)²⁷⁵ aangenomen, die onder meer stelde dat de onderwijsopslag zou moeten worden toebedeeld aan instellingen aan de hand van criteria voor onderwijskwaliteit. Daarbij werd de nadruk gelegd op “bewezen kwaliteit”. In het verlengde van deze motie heeft de Onderwijsraad op 24 juli 2007 het advies “Kwaliteit belonen in het hoger onderwijs” uitgebracht. Volgens de Onderwijsraad zou het de moeite waard zijn te bezien of door middel van de bekostigingssystematiek de kwaliteit van het hoger onderwijs verder kan worden bevorderd. Bij de behandeling in de Tweede Kamer van de strategische agenda op 10 december 2007²⁷⁶ heeft de minister van OCW aangegeven te willen onderzoeken wat de voor- en nadelen zijn van het inbouwen van kwaliteitsaspecten in het bekostigingsmodel. Bij die gelegenheid heeft de Tweede Kamer de motie Zijlstra/Besseling (VVD/PvdA) over het aanpassen van de bekostigingssystematiek aangenomen.

²⁷⁵ Kamerstukken II, 2005-2006, 30 387, nr. 79

²⁷⁶ Kamerstukken II, 2007-2008, 31 288, nr. 18

men²⁷⁷. Ter uitvoering van zijn toezegging heeft de minister op 28 februari 2008 de Commissie “Kwaliteit en Bekostiging in het hoger onderwijs” ingesteld²⁷⁸. Deze commissie had als opdracht het uitvoeren van een nadere verkenning van de voor- en nadelen van – en de mogelijkheden voor – het inbouwen van kwaliteitsaspecten in de bekostigingssystematiek van het hoger onderwijs. Zij bracht haar advies uit in oktober 2008²⁷⁹. In dat advies werd voorgesteld een financiële beloning toe te voegen aan de bekostiging voor een opleiding die de Nederlands-Vlaamse Accreditatie Organisatie (NVAO) als “excellent” beoordeelt. Daartoe zou met een relatief bescheiden budget (€ 10–20 miljoen) moeten worden gestart, dat op basis van behoefte (gebleken extra kwaliteit) zou kunnen worden verhoogd. De commissie heeft uitgebreid stil gestaan bij zowel de voor- en nadelen als bij de effecten van haar voorstel. Over deze vraagstukken verschilde zij echter intern van mening. Uit het advies blijkt dat er geen empirisch materiaal is over het effect van bekostigingsprikkel op de kwaliteit van het onderwijs. Over dit advies bleek de minister grote aarzelingen te hebben met name omdat het averechtse effecten niet uitsluit. “De directe koppeling met accreditatie leidt” aldus de minister “mogelijk tot ongewenste effecten op het gedrag van instellingen en peers. Peers kunnen onder druk komen te staan, als ze weten dat hun oordeel financiële gevolgen kan hebben. Instellingen zullen mogelijk zwakke punten proberen te verbergen, in plaats van ze te bespreken²⁸⁰. In de internationale omgeving bestaat grote terughoudendheid om kwaliteitsbeoordeling en bekostiging van het onderwijs aan elkaar te koppelen²⁸¹. Hij heeft dan ook besloten het advies niet over te nemen. In plaats daarvan gaf hij de voorkeur aan het stimuleren van instellingen tot het investeren in bijzondere prestaties op het gebied van onderwijskwaliteit. Het zou daarbij gaan om thema’s als studiekeuzegesprekken, sortering na de poort (binnen de opleiding), brede bachelors (breed eerste jaar), individuele begeleiding van studenten, topdocenten en verbeterde doorstroom mbo-hbo. Daarbij dacht de minister aan een stimuleringsarrangement met een relatief klein budget (maximaal M€ 10-20), waarbij gewerkt zou worden met prijzen, nominaties en een jury (“kwaliteit na de poort”). Het kabinet Rutte-Verhagen lijkt in zijn standpunt over het advies van de Commissie-Veerman daarentegen te neigen naar een bekostiging die meer op kwaliteit wordt gericht. Of dit inhoudt dat kwaliteitsaspecten in het bekostigingsmodel worden geïntroduceerd en zo ja welke, zal nog moeten blijken.

[4-046] Voor de berekening van de rijksbijdragen is het noodzakelijk dat het ministerie tijdig bekend is met de aantallen studenten, graden, promoties en ontwerperscertificaten die bij voor de bekostiging van de verschillende instellingen moeten worden meegemeld. Dit zijn de zgn. *bekostigingsgegevens*. De procedure voor de levering van deze gegevens aan de minister is geregeld in het Uitvoeringsbesluit WHW. Het college van bestuur moet de bekostigingsgegevens voor zover deze de aantallen studenten en graden betreffen aan de minister (i.c. de Dienst Uitvoering Onderwijs, afgekort als DUO, van zijn ministerie) leveren uiterlijk 30 november in het tweede kalenderjaar voorafgaand aan het begrotingsjaar. Dit is een fatale termijn: gegevens die na deze datum aan de minister worden geleverd, worden niet tot de bekostigingsgegevens gerekend. Indien deze gegevens als gevolg van een buiten het college van bestuur liggende oorzaak

²⁷⁷ Kamerstukken II, 2007-2008, 31 288, nr. 15

²⁷⁸ Kamerstukken II, 2007-2008, 31 288, nr. 26

²⁷⁹ Bijlage bij Kamerstuk II, 2008-2009, 31 288, nr 41

²⁸⁰ Alsof dat niet nu reeds ten gevolge van de koppeling van accreditatie aan individuele opleidingen het geval is (zie paragraaf 3.2.2).

²⁸¹ Kamerstukken II, 2008-2009, 31 288, nr. 48

niet correct zijn vastgesteld, bijv. door een fout van de minister, heeft het college tot 15 april voorafgaand aan het begrotingsjaar de gelegenheid de gegevens te corrigeren. Bij het vaststellen van deze gegevens wordt door de minister mede gebruik gemaakt van het Centraal register inschrijvingen hoger onderwijs (CRIHO). Dit register heeft mede ten doel de minister op diens verzoek de noodzakelijke informatie te verstrekken ten behoeve van de *planning en bekostiging* van de instellingen. Op het CRIHO en de andere functies daarvan wordt ingegaan in paragraaf 8.8.7. Het college van bestuur van een universiteit moet uiterlijk 15 april voorafgaand aan het begrotingsjaar de minister een overzicht van het aantal promoties en ontwerperscertificaten die voor de bekostiging meetellen, verstrekken. Het college van bestuur van de Universiteit Maastricht moet de minister voor dezelfde datum, ten behoeve van de voor deze universiteit aanvullend geldende bijzondere berekeningswijze tevens een overzicht van de aantallen eerstejaars en van de aantallen graden verstrekken (art. 4.4 UWHW 2008).

[4-047] Er zij in dit verband op gewezen, dat de in de bijlage van de WHW genoemde instellingen aanspraak op bekostiging hebben. Een aanspraak kan – dat brengt de aard van een aanspraak mee – geheel of gedeeltelijk dan wel in het geheel niet geldend worden gemaakt. Dit betekent dat instellingen kunnen besluiten niet alle studenten, graden enz. die hiervoor wel op zich zelf in aanmerking zouden komen, aan de minister voor de berekening van de rijksbijdrage mee te (laten) tellen. Een bekostigde instelling kan immers initiële opleidingen laten accrediteren en besluiten de instelling daarvoor niet te laten bekostigen. Daarvoor kunnen goede redenen zijn. In dat geval gelden immers voor deze opleiding geen bekostigingsvoorwaarden zoals de bepalingen betreffende de inschrijving en collegegeldheffing, en kan derhalve de instelling “aan de poort” selecteren en in vrijheid de hoogte van het collegegeld bepalen. Als “private” activiteit moet de opleiding wel kostendekkend zijn en zelfs integraal indien de instelling daarmee een marktsegment betreedt waarbinnen ook andere organisaties zoals bijv. niet-bekostigde instellingen voor hoger onderwijs, actief zijn. Hiervoor zij verwezen naar paragraaf 4.8.3.

4.6. De zgn. HBO-fraude

[4-048] Het probleem van de zgn. “HBO-fraude betreft de berekening van de rijksbijdrage. De parameters van welk bekostigingsmodel dan ook, zijn – althans tot op zekere hoogte – te beïnvloeden door de instellingen zelf. Dat is ook de bedoeling mits dat geschiedt door het bieden van kwalitatief goed onderwijs, door het behalen van een goed rendement bij het onderwijs, door het bieden van goede faciliterende voorzieningen zoals een bibliotheek, werkplekken, sportfaciliteiten, door gerichte wervingsacties e.d. en niet geschiedt via vormen van manipulatie die in strijd zijn met het geschreven of ongeschreven recht. Dit laatste heeft zich voorgedaan bij de zgn. HBO-fraude alias het “Dossier Rekenschap”²⁸².

²⁸² Zie voor een kritische beschouwing over het beleid van OCW en de verschillende rechterlijke uitspraken in het kader van het Dossier Rekenschap: P.C. Kwikkers, Geldstromen en beleidsruimte, hoofdstuk 11.

[4-049] De HBO-fraude kwam in juni 2001 aan het rollen naar aanleiding van beschuldigingen aan het adres van de Saxion Hogeschool IJsseland, dat zij fraude zou plegen met de inschrijving van buitenlandse studenten. Om maximale bekostiging te verkrijgen zouden inschrijvingsformulieren door de hogeschool zijn vervalst: Aziatische cursisten bij een BV van de hogeschool zouden buiten hun medeweten als student aan de hogeschool worden ingeschreven. Gesuggereerd werd dat ook andere hogescholen zich aan zulk gedrag schuldig zouden maken. Voor de minister van OCW was dit aanleiding de accountantsdienst van zijn ministerie en enige forensische accountants te vragen hiernaar bij nog zes andere hogescholen onderzoek te doen²⁸³. Deze hogescholen bleken door middel van een contract met een intermediaire organisatie met de titel «Distance learning overeenkomst O&O»²⁸⁴ bij een “inschrijvingscarrousel” te zijn betrokken waarbij zij door het laten uitvallen en het elders inschrijven van (Belgische) studenten – die zelf van niets wisten – maximale bekostiging verkregen. In verband met de ernst van de situatie stelde de minister tevens een “Taskforce Rekenschap” in, die zich onderwijsbreed moest bezig houden met de aansluiting tussen regelgeving en uitvoeringspraktijk²⁸⁵. Deze Taskforce zou ook de antwoorden beoordelen die de besturen van de hogescholen aan de hand van de uitkomsten van een door henzelf in te stellen intern “zelfreinigend onderzoek” zouden geven op de door de minister gestelde vragen over hun omgang met de bekostigingsregels. Dit zelfreinigend onderzoek werd tevens uitgebreid tot de universiteiten en de bve-instellingen. De gegeven antwoorden zijn door de accountantsdienst van het ministerie van OCW onderzocht op betrouwbaarheid en volledigheid. Deze dienst heeft ook steekproefsgewijs onderzoek gedaan bij instellingen die geen bijzonderheden hebben gemeld. De directie Wetgeving en Juridische Zaken van het ministerie heeft vervolgens een en ander juridisch getoetst met het oogmerk om vast te stellen wat niet in strijd is met letter of geest van de wet (“groen”), wat wel daarmee in strijd is (“rood”) en wat op dit punt onduidelijk is (“oranje”). Voorts heeft een onafhankelijke commissie van deskundigen een advies aan de minister gegeven over de bevindingen van de directie WJZ en over de categorie “oranje”. De uitkomsten van het “Zelfreinigend onderzoek” zijn neergelegd in het rapport "Ruimte voor Rekenschap" dat bij brief van 13 december 2002 aan de Tweede Kamer is aangeboden²⁸⁶. Ook de Algemene Rekenkamer werd mede op verzoek van de Tweede Kamer ingeschakeld. Op 17 februari 2003 stelde de Algemene Rekenkamer het rapport "Onregelmatigheden bekostiging (hogere) onderwijs" vast²⁸⁷.

[4-050] Naar aanleiding van de uitkomsten van het zelfreinigend onderzoek en de adviezen daarover alsmede naar aanleiding van het rapport van de Algemene Rekenkamer heeft de staatssecretaris van OCW²⁸⁸ opdracht gegeven tot een vervolgonderzoek.

²⁸³ Handelingen II, 2001-2002, nr. 44, blz. 3223-3241

²⁸⁴ Overeenkomst met het bureau Opleiding en Ontwikkeling Breda BV

²⁸⁵ Kamerstukken II, 2001-2002, 28 248, nr. 1

²⁸⁶ Kamerstukken II, 2002-2003, 28 248, nr. 22

²⁸⁷ Kamerstukken II, 2002-2003, 28 248, nr. 24

²⁸⁸ Het kabinet Kok II was inmiddels opgevolgd door het Kabinet Balkenende I, waarbij de desbetreffende portefeuille van de minister van OCW was overgegaan op een staatssecretaris.

Het eerdere onderzoek had niet de gewenste duidelijkheid gebracht over de vraag bij welke instellingen wel en bij welke in het geheel niet in strijd was gehandeld met de wettelijke bekostigingsregels. Voor dit vervolgonderzoek werd de Commissie Vervolgonderzoek Rekenschap (Commissie Schutte) ingesteld, die op 1 april 2004 – na een aantal interim-rapporten – haar eindrapport “Eerlijk Delen” uitbracht²⁸⁹. In dat rapport merkte de commissie onder meer op dat “het onderzoek heeft opgeleverd dat bij circa 70% van alle instellingen weinig of geen handelwijzen zijn geconstateerd welke in strijd zijn met de wet. Bij 47% van alle instellingen is in het geheel niet gebleken van enig handelen in strijd met de wet. Voor de afzonderlijke sectoren WO, HBO en BVE zijn bij respectievelijk 69%, 31% en 51% geen onregelmatigheden geconstateerd”. Zij adviseerde voorts tot terugvordering van een bedrag van in totaal minimaal € 58 miljoen: te weten WO 3,6 miljoen, HBO 43,6 miljoen en BVE 11,2 miljoen. Zij wees erop dat deze bedragen niet ten onrechte van het Rijk waren ontvangen maar ten koste zijn gegaan van de instellingen die wel conform de wet hebben gehandeld. Door deze fraude is niet de belastingbetaler maar zijn de instellingen die zich niet aan fraude hebben schuldig gemaakt, benadeeld.

[4-051] De fraude bleek dus vooral een HBO-aangelegenheid te zijn. Helaas dreigde aanvankelijk de omvang hiervan groter te worden ten gevolge van een onjuist toetsingskader. In dat onjuiste toetsingskader was het begrip “onderwijsinspanning” geïntroduceerd. Studenten en graden zouden alleen voor de bekostiging meetellen indien de desbetreffende instellingen daarvoor een “onderwijsinspanning” zouden hebben geleverd. Dit vereiste was echter geheel uit de lucht gegrepen. De “onderwijsinspanning” was en is geen element van enige parameter. In geen enkel officieel stuk of intern ambtelijk document uit de tijd dat het bekostigingsmodel tot stand is gebracht of aangepast, is dit element ooit aan de orde geweest. De student bepaalt zelf voor welke opleiding of opleidingen hij of zij zich inschrijft en bepaalt na te zijn ingeschreven zelf of en in hoeverre hij of zij van de aan de inschrijving als student verbonden rechten gebruik maakt. De mate waarin hij of zij van deze rechten gebruik maakt, is niet relevant voor de bekostiging van de instelling. Nochtans heeft het ministerie hiermee iedereen incl. de Algemene Rekenkamer en de Tweede Kamer der Staten-Generaal op een verkeerd been gezet. Nadat aanvankelijk ook de Commissie-Schutte op het verkeerde been was gezet, kwam zij van deze dwaalweg terug door een brief van de schrijver van dit boek²⁹⁰. In haar eindrapport merkt de commissie op dat “Bovendien (..) het normatieve beoordelingskader van Ruimte voor Rekenschap elementen (bevat) die (..) in juridische zin vanuit bekostigingsoogpunt niet relevant zijn, dan wel onderzoekstechnisch niet op verantwoorde wijze te operationaliseren zijn”. Zij schrijft in dit verband onder andere dat “de mate waarin een “onderwijsinspanning” wordt geleverd, (..) wettelijk geen zelfstandig criterium voor de bekostiging (is)”²⁹¹.

²⁸⁹ Bijlage bij Kamerstukken II, 2003-2004, 28 248, nr. 47

²⁹⁰ Brief van 15 augustus 2003 aan de Voorzitter van de Commissie Vervolgonderzoek Rekenschap

²⁹¹ Paragraaf 4.3 van het eindrapport

[4-052] Dat het ministerie zijn eigen regelgeving niet meer kende, was overigens al eerder gebleken uit de vragenlijst die ten behoeve van het zelfreinigend onderzoek was opgesteld. Zo bleek onder andere uit de vraag: “Zijn er bij uw instelling studenten voor bekostiging in aanmerking gebracht waarvoor u reeds vanuit andere bronnen financiering ontvangt?”²⁹², dat het ministerie ervan uit ging dat studenten zouden worden bekostigd. In paragraaf 4.3 is al uitgelegd dat niet studenten maar instellingen worden bekostigd onder andere aan de hand van aantallen studenten. Overigens is het volgens alle wettelijke regels als bijv. in het kader van een maatwerktraject een werkgever de instelling betaalt ten behoeve van een groep werknemers die als student zijn ingeschreven en deze studenten vervolgens meetellen voor de bekostiging door het Rijk indien zij voldoen aan alle criteria als geformuleerd in het Uitvoeringsbesluit WHW 2008. Er zijn ook tal van studenten die hoewel zij voor de instelling kosten genereren, niet voor de bekostiging meetellen omdat zij niet aan een of meer van deze criteria voldoen. Ook nog in de Notitie “Helderheid in de bekostiging van het hoger onderwijs”²⁹³ speelt op de achtergrond de gedachte dat studenten zouden worden bekostigd. In die notitie heeft de toenmalige staatssecretaris van OCW enkele voorwaarden geformuleerd waaronder maatwerktrajecten zouden zijn toegestaan. Niet alleen zou er voor deze trajecten een overeenkomst moeten worden gemaakt, hetgeen overigens vanzelfsprekend is, maar de instelling zou de wederpartij duidelijk moeten maken dat studenten en getuigschriften van het maatwerktraject normaal meetellen voor bekostiging door de overheid. In de overeenkomst zou ook moeten worden opgenomen wat de wederpartij meer zou moeten betalen dan de kosten van een reguliere opleiding. Dat zouden dan de enige “meerkosten” zijn die zijn toegestaan. Voorts zouden in het jaarverslag door de instelling moeten worden opgenomen voor welke organisaties welke maatwerktrajecten zijn georganiseerd en hoeveel studenten daarbij zijn betrokken. Het is de vraag wat het ministerie met deze informatie zou moeten doen: de minister mist in deze elke bevoegdheid. De minister heeft ten aanzien van deze maatwerktrajecten niets toe te staan noch te verbieden. De desbetreffende voorwaarden kunnen niet als bekostigingsvoorwaarden worden beschouwd omdat daarvoor een basis in de WHW ontbreekt; zij kunnen ook niet als een beleidsregel worden beschouwd omdat in deze rechtmatigheid of doelmatigheid van de besteding van de rijksbijdrage niet aan de orde is. De voorwaarde inzake het vermelden van maatwerktrajecten in het jaarverslag ontbreekt overigens – terecht – in de Regeling jaarverslaggeving onderwijs²⁹⁴.

[4-053] Het is duidelijk dat van fraude sprake is als constructies worden gebruikt zoals het inschrijvingscarrousel of het meetellen voor de bekostiging van personen die als student zijn ingeschreven maar feitelijk een postinitiële opleiding aan de instelling of een opleiding aan een commerciële BV van de instelling volgen dan wel als uitwisselingsstudent onderwijs volgen. In deze gevallen gaat het om inschrijving van personen als student in strijd met het recht enkel en alleen om extra bekostiging door de overheid

²⁹² Vragenlijst bij de brief van de Minister van OCW van 12 maart 2020, WJZ 2002/10090

²⁹³ Notitie van de staatssecretaris van OCW van 9 januari 2004, WO/BS-2003/57665

²⁹⁴ Richtlijn van de minister van OCW van 17 december 2007, Stcrt. 248

te verkrijgen²⁹⁵. Ook het meetellen voor de bekostiging van studenten die formeel voor een in het CROHO opgenomen opleiding van de instelling zijn ingeschreven maar feitelijk een uit onderdelen van die opleiding door de instelling zelf samengestelde korte opleiding volgen, is formeel fraude ook al gaat het hier niet om een constructie om extra bekostiging te verkrijgen maar om het inspelen op een bestaande maatschappelijke vraag naar korte opleidingen in het hoger beroepsonderwijs. In het kader van het door de overheid voorgestane stelsel van hoger onderwijs zijn zowel de opleidingen in het wetenschappelijk onderwijs als die in het hoger beroepsonderwijs op het procrustesbed gelegd. De cursusduur van wetenschappelijke opleidingen moest worden ingekort tot vier jaar²⁹⁶, die van opleidingen in het hoger beroepsonderwijs moest worden gerekend tot vier jaar. De maatschappelijke vraag aan korte opleidingen in het hoger beroepsonderwijs is daardoor uiteraard niet veranderd, waarop hogescholen hebben ingespeeld. Zij hebben daarmee hun maatschappelijke functie goed begrepen en binnen bestaande opleidingen aan korte voorgestructureerde trajecten vormgegeven. Voor de desbetreffende studenten zijn reële kosten gemaakt. Van het ministerie van OCW had bij zijn terugvorderingacties voor deze hogescholen meer begrip kunnen worden verwacht. Inmiddels heeft de overheid de behoefte aan korte opleidingen in het hoger beroepsonderwijs gewoon weer erkend en in de wet de tweejarige opleiding leidend tot de associate degree binnen bacheloropleidingen geregeld (artt. 5a.13, 7.8a en 7.10b)²⁹⁷. Verder is in dit verband pikant dat de minister van OCW met de VSNU en HBO-raad heeft afgesproken dat zgn. schakelprogramma's – om hbo-bachelors bij te spijkeren voor het volgen van een master in het wetenschappelijk onderwijs – als hoofdregel binnen een bacheloropleiding worden vormgegeven. Betrokkenen worden dan aan de universiteit als student ingeschreven voor een reguliere bacheloropleiding waarmee zij maximaal het wettelijk collegegeld betalen. Voor zover schakelprogramma's worden vormgegeven binnen een bacheloropleiding, kunnen studenten bovendien hun studiefinanciering hiervoor gebruiken²⁹⁸. Dit is volstrekt in strijd met de wetsinterpretatie van de toenmalige staatssecretaris van OCW die in zijn aanvullende notitie op de notitie "helderheid in de bekostiging van het hoger onderwijs"²⁹⁹ expliciet stelde dat de deelnemers aan schakelprogramma's niet als student voor een bacheloropleiding konden worden ingeschreven. Kennelijk heeft bij OCW elke bewindsman of -vrouw zijn of haar eigen interpretatie van de WHW. Met de afspraak over de vormgeving van schakelprogramma's in bacheloropleidingen propageert de minister het creëren van korte voorgestructureerde trajecten binnen in het CROHO opgenomen bacheloropleidingen terwijl eerder instellingen die korte voorgestructureerde trajecten binnen bacheloropleidingen in het hoger beroepsonderwijs hadden vormgegeven, van fraude werden

²⁹⁵ Deze constructie is dan ook terecht door de rechter afgewezen: zie o.a. Afdeling Bestuursrechtspraak, 27 augustus 2008, LJN BE9268, inzake de Stichting Hogeschool Utrecht

²⁹⁶ Zie paragraaf 5.4.2.

²⁹⁷ Wet van 14 juni 2007, Stb. 254

²⁹⁸ Zie voor schakelprogramma's paragraaf 8.5.5.

²⁹⁹ Aanvullende notitie van de staatssecretaris van OCW van 27 augustus 2004 (Bijlage bij Kamerstukken II, 2004-2005, 28 248, nr. 72)

beticht! Wellicht verdient het overweging dat deze instellingen herziening vragen van de desbetreffende rechterlijke uitspraken³⁰⁰.

4.7. Bestemming rijksbijdrage

[4-054] De middelen die een instelling ontvangt, uit welke bron dan ook, moeten een bestemming krijgen. Deze bestemming krijgen zij in de *begroting*. In de begroting worden de middelen binnen de instelling gealloceerd over de verschillende eenheden (faculteiten diensten, enz.) en eventuele werkbudgetten (bijv. voor huisvesting). De begroting van de instelling zal in de regel de middelen niet tot in details verdelen. Binnen de verschillende eenheden zullen de aan de desbetreffende eenheid toegedeelde middelen nader worden gealloceerd. Deze nadere allocatie van de in de instellingsbegroting aan een eenheid toegewezen middelen, is formeel uitvoering van de begroting en is als zodanig een bevoegdheid die door de leiding van de desbetreffende eenheid namens het college van bestuur wordt uitgeoefend.

[4-055] De begroting moet jaarlijks worden vastgesteld vóór het begrotingsjaar. Het begrotingsjaar valt samen met het kalenderjaar (art. 2.8, eerste lid). Dit betekent dat het bij de vaststelling van de begroting alleen kan gaan om geraamde inkomsten, uitgaven, baten en lasten. Omdat de vaststelling van de begroting van de instelling vóór het desbetreffende begrotingsjaar moet geschieden, zal zij wat de raming van de rijksbijdrage moeten aansluiten bij de door de minister voor die instelling in de zgn. rijksbijdragenbrief geraamde rijksbijdrage. Pas na de totstandkoming van de wetten tot vaststelling van de begroting van OCW resp. EL&I kan de rijksbijdrage voor de instelling door de minister worden vastgesteld. Bovendien kunnen de begrotingen van deze ministeries later weer bij wet worden gewijzigd en kan als gevolg daarvan de minister de rijksbijdrage voor de instelling nader vaststellen. Om deze reden is bepaald dat de instellingsbegroting moet worden aangepast als de door de minister vastgestelde of nader vastgestelde rijksbijdrage afwijkt van de in de instellingsbegroting geraamde rijksbijdrage (art. 2.8, derde lid). De begroting moet in evenwicht zijn: voor het totaal van de (geraamde) uitgaven moet dekking zijn (art. 2.8, tweede lid, eerste volzin). Indien de geraamde uitgaven de geraamde inkomsten overtreffen, zal dekking moeten komen uit de reserves van de instelling.

[4-056] De begroting heeft niet alleen betekenis als instrument om de middelen binnen de instelling te alloceren. Zij heeft ook *autoriserende betekenis*: zij geeft aan dat voor bepaalde doeleinden tot bepaalde maxima uitgaven mogen worden gedaan. De uitgaven moeten, aldus de WHW, worden gedaan binnen de grenzen van de begroting of gewijzigde begroting (art. 2.8, vierde lid). Dit zou betekenen dat bij overschrijding van de begroting deze moet worden gewijzigd opdat de overschrijding door de gewijzigde begroting wordt “gewit”. In de praktijk worden eventuele overschrijdingen van de be-

³⁰⁰ Voor een kritische bespreking van verschillende rechterlijke uitspraken inzake de HBO-fraude zij verwezen naar P.C. Kwikkers, Geldstromen en beleidsruimte, blzz. 263 e.v.

groting veelal bij de vaststelling van de jaarrekening ondervangen. Dit laat uiteraard onverlet dat al het mogelijke zal moeten worden gedaan om binnen de begroting te blijven. Indien meer wordt uitgegeven dan ontvangen, gaat dit immers ten koste van het eigen vermogen van de instelling. Overigens maakt de door het college van bestuur vast te stellen af- en overschrijvingsregeling verschuivingen binnen de begroting mogelijk, zonder dat daarvoor een wijziging van de begroting nodig is (art. 2.9, vijfde lid).

[4-057] De begroting van een instelling voor hoger onderwijs wordt vastgesteld door het college van bestuur. De universiteits- of hogeschoolraad heeft ten aanzien van de ontwerp-begroting adviesrecht (artt. 9.33a, eerste lid onder b, en 10.20a, tweede lid onder b). Nu de wet uitdrukkelijk bepaalt dat de raad ten aanzien van de begroting adviesrecht heeft, kan niet in afwijking daarvan bij medezeggenschapsreglement aan die raad instemmingsrecht op de ontwerp-begroting worden gegeven³⁰¹. De vastgestelde begroting behoeft de goedkeuring van de raad van toezicht (artt. 9.8, eerste lid onder c, 10.3d, tweede lid onder c, en 11.6, eerste lid onder c). Voor wijziging van de begroting geldt dezelfde procedure.

[4-058] Onder vigeur van de WWO 1960 behoeft de begroting van de universiteit de goedkeuring van de minister. Dit goedkeuringsvereiste bleef gehandhaafd ook toen het karakter van de universitaire begroting als vraagbegroting niet meer aan de orde was. Ook in de oorspronkelijke WWO 1986 was dit goedkeuringsvereiste nog opgenomen (art. 193, vierde lid, WWO 1986). Bij de Invoeringswet WWO 1960 werd evenwel – voordat de WWO 1986 in werking trad – de goedkeuring tot een marginale toetsing beperkt. Deze marginale toetsing had alleen betrekking op de vraag of de begroting een behoorlijke vervulling van de voor de instelling door de overheid geaccordeerde taken zoals studierichtingen, opleidingen van de tweede fase, enz. redelijkerwijze mogelijk maakte, op de vraag of de begroting uitging van de geraamde of inmiddels vastgestelde rijksbijdrage alsmede op de vraag of uit de begroting bleek dat in strijd zou worden gehandeld met het bepaalde bij of krachtens de wet. Voor de hogescholen golden ingevolge de WHBO analoge bepalingen. In het ontwerp van de WHW werd bij de regelingen van WWO 1986 en WHBO aangesloten, zij het dat de term “goedkeuring” daarbij niet meer werd gebruikt. De begroting, aldus het ontwerp van de WHW, moest binnen veertien dagen na vaststelling aan de minister worden gezonden. Indien deze van oordeel was dat de begroting in strijd was met het bepaalde bij of krachtens de wet – dus inclusief de bepaling dat de rijksbijdrage moest uitgaan van de geraamde of vastgestelde rijksbijdrage – moest hij daarvan binnen twee maanden na ontvangst van de begroting mededeling doen aan het bestuur van de instelling, dat dan zorg moest dragen voor een wijziging van de begroting (art. 2.8, eerste, vierde en vijfde lid). Bij de tweede nota van wijziging bij het ontwerp van de WHW³⁰² is dit preventief toezicht vervallen. “In een zelfregulerend systeem bestaat geen behoefte aan een dergelijke vorm van preventief toezicht” aldus de toelichting hierop³⁰³. Preventief toezicht op de begroting verhoudt zich ook niet met de bestedingsvrijheid van de instellingen. Bovendien zou de minister daardoor medeverantwoordelijk worden voor de interne allocatie van de rijksbijdrage en andere middelen van de instelling. Het relict hiervan nl. de bepaling dat de begroting binnen veertien dagen na de vaststelling aan de minister moest worden gezonden, is bij de wet inzake “verster-

³⁰¹ Zie paragraaf 10.7.6.

³⁰² Kamerstukken II, 1989-1990, 21 073, nr 5

³⁰³ Kamerstukken II, 1989-1990, 21 073, nr 5, blz. 39

king besturing” geschrapt. Die bepaling was, nu de minister ten aanzien van de instellingsbegroting geen toezichhoudende taak meer had, zinledig geworden.

4.8. Besteding rijksbijdrage

[4-059] De begrippen “berekening” en “besteding” van de rijksbijdrage dienen scherp te worden onderscheiden. Het bekostigingsmodel omvat ten behoeve van de berekening van de rijksbijdrage verschillende compartimenten zoals het landelijk onderwijsdeel en het landelijk onderzoekdeel. Deze compartimenten komen ook terug in elke individuele rijksbijdrage. Het onderwijsdeel van een rijksbijdrage is dat gedeelte van de rijksbijdrage dat berekend is aan de hand van parameters ontleend aan onderwijs. Het onderzoekdeel is dat gedeelte dat berekend is aan de hand van parameters ontleend aan onderzoek. Het gaat dus niet om een onderwijsbudget, resp. onderzoekbudget. Zoals in paragraaf 4.5.2 al gezegd, behoeven de middelen van het compartiment onderwijs niet uitsluitend aan onderwijs te worden besteed en de middelen van het compartiment onderzoek niet uitsluitend aan onderzoek.

4.8.1. Bestedingsvrijheid

[4-060] De instellingen voor hoger onderwijs hebben *bestedingsvrijheid*. Behoudens enkele uitzonderingen staat het hun vrij de rijksbijdrage de bestemming te geven die hun goeddunkt en de middelen overeenkomstig die bestemming te besteden. Zij dienen daarbij te blijven binnen hun wettelijke doelstelling: het verzorgen van wetenschappelijk onderwijs en het verrichten van wetenschappelijk onderzoek resp. het verzorgen van hoger beroepsonderwijs incl. het verrichten van ontwerp- en ontwikkelactiviteiten of onderzoek gericht op de beroepspraktijk. Zij zijn vrij die rijksbijdrage te besteden ten behoeve van het verzorgen van dat onderwijs en het verrichten van dat onderzoek, daaronder mede begrepen al hetgeen voor de goede uitvoering daarvan noodzakelijk of dienstig is. Het is immers evident dat de rijksbijdrage niet uitsluitend aan het onderwijs en onderzoek zelf kan of moet worden besteed. Ter verduidelijking volgen hierna enige voorbeelden omdat daarover aanvankelijk bij de Commissie Vervolgonderzoek Reken-schap en ook bij het ministerie van OCW zelf enige misverstand bleek te bestaan.

[4-061] Het onderwijs en onderzoek wordt verzorgd, resp. verricht door universitaire personeel ten aanzien waarvan de universiteit als werkgever *personeelsbeleid* moet voeren (art. 4.2). In het kader van het personeelsbeleid zal de universiteit of hogeschool – net als elke normale werkgever in Nederland – een bijdrage geven aan een personeelsfonds, een personeelsvereniging, een personeels-”uitje” e.d. In het kader van dat beleid zal de universiteit of hogeschool – net als elke normale werkgever in Nederland – een scholingsbeleid moeten formuleren en financieren. In dit verband kan het nodig of wenselijk zijn dat personeelsleden scholing ontvangen in de vorm van een studie in een initiële universitaire opleiding. Indien de desbetreffende instelling deze opleiding “in huis” heeft, ligt het in de rede, dat het betrokken personeelslid voor die opleiding aan de eigen instelling wordt ingeschreven. Deze student telt ook mee voor

de berekening van de rijksbijdrage. Het zou toch raar zijn indien een personeelslid zich wel aan een andere instelling maar niet aan de eigen instelling zou mogen inschrijven indien de instelling als werkgever hem een bijdrage geeft in de scholingskosten, c.q. de instelling deze student niet zou mogen meetellen voor de berekening van de rijksbijdrage. Het zou anders zijn indien de instelling personeelsleden als student zou inschrijven enkel en alleen om op deze wijze extra bekostiging te verkrijgen, een casus overigens die volstrekt irreal is alleen al gelet op de desastreuze gevolgen die een dergelijke handelwijze zou hebben voor het onderwijsrendement. De bijdrage van de werkgever in de studiekosten kan ook een vergoeding van het collegegeld inhouden. Dit is geen onrechtmatige of ondoelmatige besteding van de rijksbijdrage. Zie hierover paragraaf 4.9.5.

[4-062] Behalve personeelsbeleid ten aanzien van haar personeel mag van een universiteit of hogeschool ook worden verwacht dat zij een *beleid voert ten aanzien van haar studenten*. Zo hebben de universiteiten in het kader van het studentenbeleid vanouds een noodfonds voor studenten. Dit noodfonds is niet gebaseerd op de artikelen 7.51 WHW inzake het zgn. “Profileringsfonds”. Een noodfonds heeft een volstrekt ander karakter dan het “Profileringsfonds”. De noodfondsen – waarop in paragraaf 8.10.4 nader wordt ingegaan – behoren vanouds tot de (collectieve) studentenvoorzieningen bedoeld in artikel 7.34, eerste lid onder d, WHW. Hiertoe behoren ook sport- en fitnesscentra, die in het kader van de internationalisering alleen maar belangrijker zijn geworden: buitenlandse studenten verwachten deze faciliteiten bij een universiteit of hogeschool. Faciliteiten op het gebied van sport zijn essentieel voor een academisch klimaat (“mens sana in corpore sano”). In het kader van het studentenbeleid kan een universiteit of hogeschool ook een studentencentrum inrichten waarin de besturen van studieverenigingen en andere studentenorganisaties kunnen vergaderen en waarin werkplekken met computerfaciliteiten worden geboden voor de studie.

[4-063] Het spreekt van zelf dat de universiteit in het kader van het personeelsbeleid en studentenbeleid dient te zorgen voor kantines e.d. waarin personeelsleden en studenten tijdens de pauzes een maaltijd kunnen gebruiken. Het spreekt voorts van zelf, dat de universiteit of hogeschool ter bevordering van een academisch klimaat en daarmee ter bevordering van de kwaliteit van het (initiële) onderwijs en het onderzoek een “faculty club” kan financieren, subsidies kan geven aan personeelsleden en studenten voor de organisatie van wetenschappelijke congressen, symposia, e.d. Ter bevordering van die kwaliteit kan de universiteit aan studenten voor bijv. eminente scripties prijzen toekennen en aan eminente studenten beurzen verstrekken ook buiten artikel 7.51 WHW en het eventuele noodfonds om. Het zou toch vreemd zijn indien een instelling een eminente student die met een scholarship dreigt te worden weggekocht door bijv. de universiteit te Oxford, niet aan zich zou mogen binden met een beurs (maar wel met bijv. een student-assistentchap).

[4-064] Behalve personeel (en studenten) zijn voor het verzorgen van onderwijs en het verrichten van onderzoek maar ook voor het bestuur van de universiteit of hogeschool,

voor plechtigheden als bijv. de opening van het academisch jaar, voor het onderbrengen van gastdocenten en al wat verder dienstig is voor het onderwijs en onderzoek, gebouwen, apparatuur en inventaris nodig. Gebouwen behoeven niet uitsluitend te staan in de wettelijk of statutaire plaats van vestiging van de universiteit. Wetenschap en kunst zijn internationaal. Nederlandse universiteiten verzorgen (initiële) opleidingen in de talen en culturen van Japan, het oude Egypte, het Nabije Oosten, Rusland, in archeologie, kunstgeschiedenis enz. De grote Nederlandse universiteiten houden in dit verband gezamenlijk een aantal instituten in stand die in het buitenland zijn gevestigd, bijv. Tokyo, Cairo, Sint-Petersburg, Florence enz. Studenten uit de genoemde opleidingen lopen aldaar in het kader van hun opleiding stage om met de taal en cultuur van het land in de praktijk kennis te maken, om deel te nemen aan opgravingen. Docent/onderzoekers van de betrokken universiteiten houden in deze instituten regelmatig verblijf voor hun onderzoek, om hun praktische vaardigheden op peil te houden, om studenten te begeleiden, enz. Het gaat hier om instituten waarvan een van de deelnemende Nederlandse universiteiten eigenaar is. Afschrijvingen en onderhoud komen ten laste van de rijksbijdrage. Ook hogescholen kunnen eigenaar zijn van gebouwen in het buitenland. Ook dit is niet uitgesloten, laat staan verboden.

4.8.2. Beperkingen van de bestedingsvrijheid

[4-065] Op de bestedingsvrijheid zijn uitzonderingen. Zo moet het bestuur van een universiteit waaraan een *academisch ziekenhuis* is verbonden, zodra het de rijksbijdrage of een voorschot daarop heeft ontvangen, aan dat ziekenhuis onverwijld het gedeelte van de rijksbijdrage waarop het ziekenhuis ten behoeve van de werkplaatsfunctie aanspraak heeft, betalen (art. 2.12). Dit gedeelte is in de rijksbijdrage aan de universiteit geormerkt. Ook komen in de rijksbijdrage wel andere geormerkte gedeeltes voor, zoals bijv. in de rijksbijdrage aan de Universiteit Leiden een gedeelte ten behoeve van de Stichting Afrika Studie Centrum. Een mogelijke beperking van de bestedingsvrijheid van universiteiten is gelegen in de bepaling dat de minister aan de bekostiging van onderzoek aan universiteiten voorwaarden kan verbinden, verband houdend met de kwaliteitszorg (art. 2.5, tweede lid). Met deze bepaling werd blijkens de memorie van toelichting op het ontwerp van de WHW beoogd een wettelijke basis te geven aan de zgn. voorwaardelijke financiering (VF) van wetenschappelijk onderzoek aan de universiteiten³⁰⁴. Deze voorwaardelijke financiering, geïntroduceerd met Notitie voorwaardelijke financiering universitair onderzoek³⁰⁵, is inmiddels met het Plaatsengeldmodel (PGM) ter ziele. Tot nu toe is vergeten deze wettelijke basis voor de VF uit de wet te schrappen. Dit zou alsnog moeten gebeuren.

[4-066] In het verleden gold de bestedingsvrijheid van de instellingen voor hoger onderwijs niet ten aanzien van investeringen voor gebouwen en terreinen. Deze investeringen kwamen in door de minister te bepalen gevallen slechts voor een rijksbijdrage in aanmerking, voor zover de minister de desbetreffende plannen en begrotingen overeenkomstig door hem te stellen regelen

³⁰⁴ Kamerstukken II, 1988-1989, 21 073, nr 3, blz. 115 ad artikel 2.5

³⁰⁵ Kamerstukken II, 1981-1982, 17 499, nr 2

had goedgekeurd. Deze beperking op de bestedingsvrijheid is vervallen in het kader van de decentralisatie van de huisvestings- en bestedingsbeslissingen eerst in het hoger beroepsonderwijs³⁰⁶ en later in het wetenschappelijk onderwijs en onderzoek³⁰⁷. Voor de universiteiten gold tot de inwerkingtreding van de WHW nog dat het gedeelte van de rijksbijdrage dat op basis van PGM berekend was ten behoeve van het voorwaardelijk gefinancierd onderzoek (het zgn. “B-deel”) geheel ten behoeve van dat onderzoek moest worden besteed.

[4-067] Nieuwe beperkingen van de bestedingsvrijheid zijn geïntroduceerd naar aanleiding van de zgn. HBO-fraude. Hoewel deze fraude betrekking had op onregelmatigheden bij de verkrijging van de rijksbijdrage is reeds bij het onderzoek door de Commissie-Schutte de aandacht mede gericht op de besteding van de rijksbijdrage, waarbij de Commissie niet altijd blijkt heeft gegeven van een juiste opvatting over de bestedingsvrijheid³⁰⁸. In de nasleep van het onderzoek van deze commissie is de bestedingsvrijheid van de instellingen voor hoger onderwijs via wetwijziging “Korte Klap”³⁰⁹ en via de “de wet interpreterende” notities “Helderheid in de bekostiging van het hoger onderwijs” beperkt.

[4-068] Bij de bedoelde wetwijziging werd, voor zover voor de bestedingsvrijheid van belang, een bepaling opgenomen die het *compenseren van studenten of extranei* voor collegegeld, examengeld of, wat de hogescholen betreft, de bijdrage in de kosten die rechtstreeks verband houden met het onderwijs, bedoeld in artikel 7.50, tweede lid, WHW ten laste van de rijksbijdrage als ondoelmatige besteding van de rijksbijdrage verklaarde (art. 2.9, eerste lid, slotzin)³¹⁰.

[4-069] De beide notities “Helderheid in de bekostiging van het hoger onderwijs”³¹¹ behandelen verschillende thema’s. In het kader van de beperking van de bestedingsvrijheid zijn zij uitsluitend van belang waar het betreft de *inzet van publieke middelen voor zgn. “private activiteiten* van instellingen voor hoger onderwijs. Wat dit onderwerp betreft is ook relevant de op 20 juli 2005, nr HO/CBV/05/22162, door de toenmalige staatssecretaris van OCW aan de Tweede Kamer gezonden brief over de verantwoording inzet publieke en private middelen³¹². In die brief werden de voorwaarden uit de eerdergenoemde notities herhaald en werd nog een aantal nadere voorwaarden geformuleerd. Ook werd vooruit gewezen naar de voorgenomen wijzigingen in de Mededingingswetgeving (“Markt en Overheid”). De staatssecretaris ging niet zo ver als de Commissie Schutte, die adviseerde te komen tot een gescheiden boekhouding

³⁰⁶ Wet van 11 november 1993, Stb. 628

³⁰⁷ Wet van 15 december 1994, Stb. 880

³⁰⁸ Zie “Eerlijk Delen”, blz. 45 bijlage 4.1 onder IX, waarbij ten onrechte de bekostigingsgrondslag lijkt te zijn gebruikt als kader voor de bestedingsvrijheid.

³⁰⁹ Wet van 13 april 2004, Stb. 177 (aanscherping van een aantal voorschriften betreffende de bekostiging van het beroepsonderwijs en het hoger onderwijs)

³¹⁰ Zie paragraaf 4.10.5.

³¹¹ Van 29 augustus 2003, WO/BS 2003/39545, en 9 januari 2004, WO/BS 2003/57665

³¹² Kamerstukken II, 2004-2005, 28 248, nr. 84

van publieke en overige activiteiten. Ten slotte wordt er uitdrukkelijk toetsing door toezichthouders, zoals de Auditdienst OCW, in het vooruitzicht gesteld.

4.8.3. Bepanking bestedingsvrijheid bij inzet publieke middelen voor “private” activiteiten

[4-070] In de bedoelde notities en brief worden onder “private activiteiten” met name verstaan :

- activiteiten in het kader van een privaatrechtelijke rechtspersoon (bijv. een contractstichting),
- het treffen van voorzieningen voor studenten (bijv. huisvesting of sportfaciliteiten),
- het doen van investeringen in gebouwen in het buitenland, en
- de ontwikkeling van “onbekostigd onderwijs”.

Het zou hier uitdrukkelijk niet gaan “om investeringen die de instelling normaal doet in verband met het beheer en bestuur van de instelling (schoonmaak, huisvesting, catering, leveranciers etc.)”. Het zou gaan “om investeringen van een instelling in commerciële activiteiten voor of in samenwerking met derden, die op geen enkele wijze een relatie hebben met de kernactiviteiten onderwijs, onderzoek en kennisoverdracht.”

[4-071] Opgemerkt moet worden dat het rekenen van “sportfaciliteiten” tot de private activiteiten onzinnig is. Zij behoren, zoals in paragraaf 4.9.1 is gezegd, vanouds tot de (collectieve) studentenvoorzieningen bedoeld in artikel 7.34, eerste lid onder d, WHW, waarvoor de rijksbijdrage zonder meer kan worden besteed. Dit kan dan ook niet door middel van notities of een brief van een staatssecretaris opeens anders worden. Die notities en brief staan dan ook het aanbieden van voorzieningen voor studenten toe “indien dit een functie vervult bij het tot stand brengen van sociale binding en een goed studieklimaat en langs die weg op positieve wijze het studierendement bevordert. Voorwaarde daarbij is dat de desbetreffende voorziening op positieve wijze bijdraagt aan het met succes volgen van de opleiding of behulpzaam is bij het doorlopen van het curriculum”. Dat zal altijd het geval zijn. In elk geval is het aannemelijk dat de minister het tegendeel niet zal kunnen bewijzen. Kortom het besteden van de rijksbijdrage voor studentenvoorzieningen als sportfaciliteiten blijft gewoon toegestaan. Waarom deze voorzieningen zo nodig als “private activiteiten” moesten worden geduid, is niet helder.

[4-072] Overigens wordt de soep niet zo heet gegeten als zij wordt opgediend. Blijkens de beide notities en de brief aan de Tweede Kamer is en blijft het besteden van de rijksbijdrage aan “private activiteiten” volgens de wet toegestaan. Er wordt wel een aantal voorwaarden geformuleerd, die in essentie hierop neerkomen:

- 1^o) de activiteit moet in lijn zijn met de werkzaamheden waarvoor de universiteit of hogeschool een rijksbijdrage ontvangt en moet dus aansluiten bij vastgestelde curricula en onderzoeklijnen en deze ondersteunen,
- 2^o) de activiteit mag niet louter gericht zijn op financieel gewin, maar moet – in termen van kwaliteitsverhoging, doelmatigheid, toegankelijkheid of kennisoverdracht aan de

maatschappij – aantoonbaar meerwaarde hebben voor de wettelijke taken van de instelling,

3e) de kosten van de activiteit dienen – ook in de tijd – in een redelijke verhouding te staan tot de verwachte baten in termen van kwaliteit, doelmatigheid, toegankelijkheid of kennisoverdracht, en

4e) de activiteit mag geen concurrentievervalsing inhouden (dit in aansluiting op de mededingingswetgeving en het EU-verdrag).

[4-073] Deze voorwaarden zijn alle min of meer vanzelfsprekend. Alsof de instellingen dit niet zelf zouden kunnen bedenken! De wettelijke doelstellingen van de instellingen voor hoger onderwijs bepalen hun werkterrein. Indien zij andere taken gaan verrichten dan hun wettelijke taken, dienen deze te passen binnen hun wettelijke doelstelling en bovendien bij hun wettelijke taken (de voorwaarde onder 1^e). Het ligt ook voor de hand dat bijv. contractonderzoek aansluit bij het onderzoek dat binnen de desbetreffende faculteit of binnen het desbetreffend instituut ter uitvoering van het vastgestelde onderzoekprogramma plaats vindt. Dit geldt overigens ook als de “private activiteit” kostendekkend wordt uitgevoerd. De voorwaarde onder 2^e is evident. Zo is het instellen van lectoraten bij hogescholen niet primair bedoeld om extra financiële middelen binnen te halen maar om de kwaliteit van het hoger beroepsonderwijs te verbeteren. De lectoren en hun medewerkers dienen dan ook hun activiteiten in te bedden in het onderwijs en daaraan bij te dragen door hun onderzoek daarin in te brengen. Dat baten en lasten van een “private activiteit” in redelijke verhouding moeten staan (de voorwaarde onder 3^e) behoort bij een gezonde bedrijfsvoering. De instellingen voor hoger onderwijs kunnen economische activiteiten verrichten in een open markt. Het feit dat zij uit publieke middelen worden bekostigd, kan echter leiden tot verstoring van de markt en concurrentievervalsing omdat zij voordelen genieten die particuliere ondernemingen, waaronder mede begrepen niet-bekostigde instellingen voor hoger onderwijs, niet hebben. Waar dit kan optreden – nl. in de situatie dat in een bepaald marktsegment andere aanbieders dan uitsluitend van overheidswege bekostigde aanbieders optreden – moet worden uitgegaan van ten minste de integrale kostprijs van producten en diensten die door de instelling op de markt worden gezet (de voorwaarde onder 4^e). Hierbij sluit de aanvullende voorwaarde aan, die in de brief aan de Tweede Kamer is opgenomen, nl. dat er “sprake” (moet) “zijn van een realistische capaciteit (personeel en materieel) die is afgestemd op het primaire proces” en dat “het inzetten van restcapaciteit die (mede) met publiek geld is gefinancierd voor private activiteiten” alleen is “toegestaan als ten minste de integrale kostprijs in rekening wordt gebracht. Die restcapaciteit moet echter wel van tijdelijke aard zijn. Is dat niet het geval dan moet deze – uiteraard voor zover mogelijk – worden afgestoten.” Waarom in deze aanvullende voorwaarde wordt uitgegaan van “restcapaciteit” die “van tijdelijke aard” moet zijn en als dat niet het geval is, zou moeten worden “afgestoten”, is echter onbegrijpelijk. “Private activiteiten” zoals bijv. contractonderzoek leiden immers in de regel juist tot extra werkgelegenheid.

[4-074] Vervolgens gelden nog enkele voorwaarden, die echter niet specifiek zijn voor het verrichten van “private activiteiten” zoals de voorwaarde dat de instelling haar activiteiten transparant moet verantwoorden in het jaarverslag en jaarrekening en de voorwaarde dat de zij moet voldoen aan de wettelijke waarborgen rond het onderwijs en aan de beleidsregel beleggen en belenen.

4.9. Verantwoording

4.9.1. Het verslag

[4-075] Het college van bestuur van een universiteit of hogeschool dan wel van de Open Universiteit legt jaarlijks in de vorm van een *verslag* aan de raad van toezicht verantwoording af van het door het college gevoerde bestuur. Dit verslag bestaat uit de jaarrekening met bijbehorende begroting, het jaarverslag en de overige financiële gegevens alsmede uit een verantwoording over de wijze waarop van een branchecode voor goed bestuur is afgeweken, voor zover een zodanige code overeenkomstig artikel 2.14 WHW is aangewezen (art. 2.9, eerste lid).

[4-076] In de *jaarrekening* legt het college van bestuur rekening en verantwoording af van het door het college gevoerde financieel beheer, waaronder uit de aard der zaak is begrepen de besteding van de rijksbijdrage en de andere financiële middelen van de instelling (art. 2.9, tweede lid). De jaarrekening bestaat uit een balans en een staat van baten en lasten alsmede uit een toelichting op beide stukken.

[4-077] In het *jaarverslag* wordt verslag gedaan over de werkzaamheden van de instelling op het gebied van onderwijs en onderzoek alsmede over de financiën en het personeel. In het jaarverslag moet ook worden vermeld het voorgenomen beleid ten aanzien van de werkzaamheden van de instelling, mede in het licht van de uitkomsten van kwaliteitsbeoordeling en andere gegevens omtrent de kwaliteit van de werkzaamheden van de instelling (art.2.9, tweede lid, tweede volzin). Dit zgn. prospectief deel van het jaarverslag had in de plaats moeten komen van het instellingsplan dat in het ontwerp van de WHW niet meer werd vermeld. Bij amendement is het instellingsplan weer in de WHW opgenomen maar is vergeten de zinloos geworden doublure, nl. het prospectief deel van het jaarverslag, te schrappen. In het jaarverslag moet de raad van toezicht een verslag opnemen over de uitvoering van zijn taken en de uitoefening van zijn bevoegdheden (artt. 9.8, eerste lid onder i, 10.3d, onder i, en 11.6, eerste lid onder i). Aan het jaarverslag van een universiteit waaraan een academisch ziekenhuis is verbonden, moet een document worden toegevoegd, waaruit de voornemens blijken betreffende de onderlinge afstemming van de werkzaamheden op het gebied van het wetenschappelijk geneeskundig onderwijs en onderzoek (art. 2.9, tweede lid, derde volzin). Dit laatste heeft weinig zin. Met de desbetreffende informatie kan de minister niets. Het is een zaak tussen universiteit en ziekenhuis. Dit voorschrift zou uit de wet moeten worden geschrapt.

[4-078] Met *de overige financiële gegevens* werd bedoeld op de bekostigingsgegevens die ook in het verslag dienden te worden opgenomen en waarop de accountantsverklaring mede betrekking had (art. 2.9, derde lid, “oud” WHW). Het desbetreffende artikellid is evenwel bij de wet inzake “versterking besturing”- zonder adequate toelichting – geschrapt. De verstrekking van deze gegevens blijkt nu te zijn geregeld bij amvb (art. 4.4 UWHW 2008). Gelet op het belang hiervan behoort dit echter in de wet zelf te worden geregeld.

[4-079] Het ligt voor de hand dat de *verantwoording\ over de wijze waarop van een branchecode voor goed bestuur is afgeweken*, in het jaarverslag wordt geïntegreerd in het jaarverslag in een hoofdstuk over “governance” of in goed Nederlands: goed bestuur. Voor codes voor goed bestuur zij verwezen naar paragraaf 9.11.

[4-080] Uit het verslag (dus het geheel van jaarrekening, jaarverslag enz.) dient te blijken in hoeverre sprake is van een *behoorlijke uitvoering van de werkzaamheden* ten behoeve waarvan de rijksbijdrage is verleend, dus van het onderwijs en onderzoek³¹³, en van een *doelmatige aanwending van de rijksbijdrage*, mede in het licht van het instellingsplan (art. 2.9, eerste lid, derde volzin). De betekenis van de verwijzing naar het instellingsplan is niet duidelijk en moet worden geschrapt. Als strategisch document pleegt het instellingsplan zodanig abstract te zijn dat daaruit in redelijkheid geen toetsingskader voor de beoordeling van de doelmatigheid van de besteding van de rijksbijdrage is af te leiden.

[4-081] Bij ministeriële regeling kunnen voorschriften worden vastgesteld voor de *inrichting* van de begroting en het verslag (art. 2.14). Het woord “inrichting” maakt duidelijk dat het uitsluitend kan gaan om aanduiding van de onderwerpen die in het verslag moeten worden behandeld, om het type gegevens die moeten worden verstrekt, de wijze waarop de gegevens moeten worden gepresenteerd, welke activa en passiva moeten worden onderscheiden en wat daaronder afzonderlijk moet worden opgenomen, de grondslagen van waardering en de wijze waarop het resultaat wordt bepaald, enz. Deze voorschriften zijn gegeven bij de regeling jaarverslaggeving onderwijs³¹⁴. Deze regeling verklaart “op de jaarverslaggeving” titel 9 van Boek 2 van het BW van overeenkomstige toepassing, met uitzondering van de afdelingen 1, 11 en 12 van die titel, een en ander voor zover in de ministeriële regeling niet anders is bepaald. Voorts is in de ministeriële regeling bepaald dat de jaarverslaggeving wordt ingericht overeenkomstig de Richtlijnen voor de Jaarverslaggeving, zoals vastgesteld door de Raad voor de Jaarverslaggeving, in het bijzonder de hoofdstukken 400, 640 en 660.

[4-082] Het is duidelijk dat de bepalingen in titel 9 van Boek 2 van het BW die betrekking hebben op andere onderwerpen dan de inrichting van het verslag niet krachtens ministeriële regeling van overeenkomstige toepassing kunnen worden verklaard. Dit

³¹³ Zie paragraaf 4.2.

³¹⁴ Regeling van de minister van OCW van 1 januari 2008, Stcrt. 2007, 248, en laatstelijk gewijzigd bij de ministeriële regeling van 10 december 2009, Stcrt. 19644.

betreft onder andere het onderzoek door de accountant (afdeling 9 van titel 9 Boek 2 van het BW). Op dit laatste wordt in de volgende paragraaf ingegaan. Ook kan niet bij ministeriële regeling bij wijze van bekostigingsvoorwaarde worden verlangd dat de consolidatievoorschriften van de Richtlijnen voor de Jaarverslaggeving in acht worden genomen waar het de consolidatie betreft van stichtingen of andere rechtspersonen waarin uitsluitend private middelen zijn ondergebracht. Waar niet wordt bekostigd, kunnen per definitie geen bekostigingsvoorwaarden worden gesteld. De regelgeving ten aanzien van de jaarverslaggeving van instellingen voor hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek dient dan ook anders te worden ingericht. Hierop kom ik terug in de laatste paragraaf van dit hoofdstuk.

[4-083] Blijkens de toelichtende brochure bij de Richtlijn jaarverslaggeving onderwijs vindt OCW *horizontale verantwoording* belangrijk. “De horizontale verantwoording bestaat uit het verstrekken van informatie, het voeren van discussies en het maken van afspraken, aldus de brochure”. Haar doel is “legitimering van het beleid en het verkrijgen van draagvlak, afleggen van rekenschap en verkrijgen van inzicht in verbetermogelijkheden door in discussie de mogelijkheid te benutten voor het inwinnen van advies”. Die brochure beveelt onder andere aan dat de instelling zich “met het jaarverslag vooral richt op de communicatie met de omgeving”. Daartoe zouden “de vooraf te behandelen items ook eens met de doelgroep” moeten worden besproken. De instellingen krijgen de raad – alsof het kleuters zijn! – te bedenken “dat beschrijvingen, gegevens en toelichtingen pas goed herkenbaar worden als zij op een zodanig niveau worden beschreven dat zij voor alle lezers, waaronder studenten en ouders, herkenbaar zijn en daardoor de aandacht vasthouden”. De brochure gaat ervan uit dat jaarverslagen, ook die van universiteiten en hogescholen voor personeelsleden, studenten, alumni en andere zouden worden geschreven en ook door hen zouden worden gelezen. De praktijk is een andere. Het is ook niet te verwachten dat zij – behoudens voor zover zij daarin als bijv. bankier of anderszins beroepsmatig geïnteresseerd zijn – belangstelling hebben voor de omvang van het eigen vermogen, de aard van de voorzieningen, de omvang van de schulden op lange termijn, de hoogte van het salaris van de rector magnificus, de risicoanalyses, de opsomming van benoemde hoogleraren behaalde prijzen, verkregen onderscheidingen, de gegevens over de personeelsbezetting en andere financiële en bestuurlijke informatie. Laat staan dat zij daarover met het college van bestuur zouden willen discussiëren. Om die reden geeft bijv. de Universiteit Leiden jaarlijks ten behoeve van haar personeelsleden, studenten, alumni en anderen bij de universiteit geïnteresseerden en jaarboek uit met informatie over (een selectie van) de primaire processen, onderwijs en onderzoek, en over daarbij betrokken docenten en onderzoekers. Het ministerie van OCW kan het schrijven van “raadgevende” brochures dan ook beter achterwege laten.

4.9.2. Onderzoek door een accountant

[4-084] Ingevolge de WHW, zoals gewijzigd in het kader van “versterking besturing” wijst de raad van toezicht een accountant aan als bedoeld in artikel 393, eerste lid,

Boek 2 van het BW die verslag uitbrengt aan de raad (artt. 9.8, eerste lid onder g, 10.3d, onder g, en 11.6, eerste lid onder g). Een accountant als bedoeld in het genoemde artikel van het BW is een registeraccountant of een accountant-administratieconsulent.

[4-085] Hoewel de desbetreffende bepalingen van de WHW niet aangeven waarom de accountant wordt benoemd, ligt het, mede gezien de verwijzing naar artikel 393, eerste lid, Boek 2 van het BW voor de hand dat deze accountant wordt belast met het onderzoek van de jaarrekening en in dat kader onderzoekt of de jaarrekening een zodanig inzicht geeft dat een verantwoord oordeel kan worden gevormd omtrent het vermogen en het resultaat, alsmede omtrent de solvabiliteit en de liquiditeit van de instelling, en dat hij nagaat of de jaarrekening aan de bij en krachtens de wet gestelde voorschriften voldoet en of het jaarverslag voor zover hij dat kan beoordelen, overeenkomstig de voorschriften is opgesteld en met de jaarrekening verenigbaar is. Hoewel ook dit niet (meer) uitdrukkelijk in de WHW is bepaald, spreekt het vanzelf dat de accountant – naar analogie van artikel 393, vijfde lid, Boek 2 van het BW – de uitslag van zijn onderzoek weergeeft in een verklaring omtrent de getrouwheid van de jaarrekening. Een en ander had uitdrukkelijk in de WHW zelf moeten worden bepaald.

4.9.3. Het controleprotocol

[4-086] De wet bepaalt onder het kopje “Controleprotocol” dat bij of krachtens amvb voorschriften worden gegeven omtrent de controle van de jaarrekening, de besteding van de rijksbijdrage en de door de instelling opgegeven bekostigingsgegevens (art. 2.10a). Hieraan is uitvoering gegeven met het Uitvoeringsbesluit WHW 2008 dat evenwel het vaststellen van deze voorschriften doordelegeert aan de minister: bij ministeriële regeling worden voorschriften vastgesteld over de controle van de jaarrekening, de besteding van de rijksbijdrage en de juistheid van de door de instellingsbesturen opgegeven bekostigingsgegevens, daaronder begrepen voorschriften over de controle op de rechtmatigheid van de verkrijging van de rijksbijdrage en de rechtmatigheid en doelmatigheid van de besteding van de rijksbijdrage (art. 4.5, tweede lid, UWHW 2008). Bij ministeriële regeling wordt mede op grond hiervan elk jaar opnieuw een “onderwijscontroleprotocol” vastgesteld³¹⁵

[4-087] De status van het controleprotocol is omschreven in de nota naar aanleiding van het verslag bij het wetsontwerp inzake “de aanscherping van een aantal voorschriften betreffende de bekostiging van het beroepsonderwijs en het hoger onderwijs”³¹⁶: “Het protocol geeft aan waarop bij de controle van de jaarstukken van instellingen door de accountant naar het oordeel van het ministerie in het bijzonder zou moeten worden gelet. Het controleprotocol is dus bedoeld voor de instellingsaccountant en geldt dus niet voor het instellingsbestuur. Het kan dus ook geen bekostigings-

³¹⁵ Voor het jaar 2009 is dit protocol voor de sectoren PO, VO, BVE en HO vastgesteld bij de Regeling van de minister van OCW van 8 februari 2010, Stcrt 3439 (Regeling onderwijscontroleprotocol OCW 2009)

³¹⁶ Kamerstukken II, 2003-2004, 28 817, nr. 5, blzz. 15 en 16

voorwaarden voor dat bestuur bevatten. De wet geeft bekostigingsvoorwaarden. Daaraan moet het instellingsbestuur voldoen. Het controleprotocol kan de accountant vragen in het bijzonder te letten op de vraag of aan bekostigingsvoorwaarde x is voldaan. Als het instellingsbestuur onverhoopt niet aan bekostigingsvoorwaarde x heeft voldaan, kan de bekostiging geheel of gedeeltelijk worden ingehouden. Niet omdat daarover iets is gezegd in het controleprotocol, maar omdat de desbetreffende wettelijke bekostigingsvoorwaarde is overtreden. Kortom, het controleprotocol voegt daaraan niets toe en doet daar niets aan af" (...). Het controleprotocol richt zich tot de instellingen³¹⁷ en geeft aan waarop bij de controle door OCW op de verantwoording door de instellingen in ieder geval wordt gelet. Met de wettelijke basis wordt niet beoogd om via het controleprotocol bekostigingsvoorwaarden te stellen. Het controleprotocol bevat uitsluitend de vertaalslag van bekostigingsvoorwaarden uit de wet- en regelgeving naar de controleactiviteiten. Hiermee wordt tevens het sluitstuk van het toezicht verankerd."

[4-088] De inkt van de op 30 september 2003 door de Tweede Kamer ontvangen nota naar aanleiding van het verslag was nog niet droog of in het controleprotocol 2003/2004 werd een nieuwe bekostigingsvoorwaarde voor de universiteiten en hogescholen gesteld, nl. de eis dat niet alleen op het moment van de inschrijving maar ook op de peildatum 1 oktober 2003 resp. 1 oktober 2004 de betrokken student rechtmatig in Nederland verblijft. Deze eis vloeide niet voort uit de wet of het destijds geldende Bekostigingsbesluit WHW en was dus een nieuwe voorwaarde die in het controleprotocol 2003/2004 werd gecreëerd. De Universiteit Leiden heeft het ministerie m.n. de Centrale Financiën Instellingen (CFI) erop gewezen dat dit niet alleen onverenigbaar was met de wet en het Bekostigingsbesluit WHW maar bovendien in strijd was met het gestelde in de nota naar aanleiding van het verslag bij het wetsontwerp 28 817 en dat derhalve de onderhavige passage in het controleprotocol 2003/2004 dan ook buiten toepassing diende te blijven³¹⁸. CFI heeft de universiteit gelijk moeten geven³¹⁹. Het controleprotocol kan dus geen bekostigingsvoorwaarden voor het instellingsbestuur bevatten maar uitsluitend de vertaalslag van bekostigingsvoorwaarden uit de wet- en regelgeving naar de controleactiviteiten zijn. Het controleprotocol kan dus niet aan de wet toevoegen noch iets daaraan afdoen.

[4-089] Mede ter voorkoming van fouten als zojuist beschreven dient voor de vaststelling van het controleprotocol een zwaardere vorm te worden gekozen en wel vaststelling bij amvb zelf en niet krachtens de wet of een amvb door de minister. Bovendien wordt het daardoor moeilijker gemaakt het protocol elk jaar opnieuw vast te stellen of

³¹⁷ Een kennelijke vergissing: bedoeld moet zijn te zeggen dat het controleprotocol zich richt tot de accountants. Het controleprotocol stelt immers, zoals de aangehaalde passages duidelijk maken, voor de instellingen geen bekostigingsvoorwaarden en heeft voor hen dus op zijn hoogst informatieve betekenis.

³¹⁸ Brief van het college van bestuur van 14 mei 2004, nr. 2004/13144 P&C/F.

³¹⁹ Niet expliciet maar door middel van een addendum op het controleprotocol 2003/2004 (brief namens de hoofddirecteur van CFI van 10 januari 2005, F&A 05/520M): "Bij alleen de 1^e inschrijving van (lees: voor) de opleiding, op de eerste dag dat de opleiding begint, moet voldaan zijn aan de uitgangspunten van artikel 8 van de Vreemdelingenwet".

ingrijpend te wijzigen. Van een controleprotocol mag worden verwacht dat het een aantal jaren meegaat en niet voortdurend wordt gewijzigd. Ook kan dan in de wettelijke opdracht aan de amvb – om mogelijk misverstand te voorkomen – duidelijk worden geformuleerd dat het controleprotocol zich richt tot de accountant.

4.9.4. Decharge college van bestuur

[4-090] Na de vaststelling van het verslag door het college van bestuur moet het college het verslag met de accountantsverklaring voorleggen aan de raad van toezicht die met de goedkeuring van het verslag is belast (artt. 9.8, eerste lid onder c, 10.3d, onder c, en 11.6, eerste lid onder c). De goedkeuring door de raad van toezicht houdt decharge in van het college van bestuur. Hierop is één uitzondering, die in paragraaf 4.8.5 aan de orde komt. Na de goedkeuring moet het verslag met de accountantsverklaring – hoewel dit laatste niet meer uitdrukkelijk is bepaald – worden gezonden aan de minister (art. 2.9, eerste lid). Er zij op gewezen dat de raad van toezicht een andere rol heeft dan de accountant. Indien in een voorkomend geval de accountant geen verklaring omtrent de getrouwheid afgeeft maar bijv. een verklaring van oordeelonthouding, laat dat onverlet dat de raad van toezicht besluit op grond van eigen afwegingen de jaarrekening toch goed te keuren³²⁰.

4.9.5. Rol en bevoegdheden minister

[4-091] De minister heeft tot taak toe te zien op een goed beheer van en de rechtmatige en doelmatige besteding van de rijksbijdrage en eventueel andere aan de instellingen verstrekte publieke gelden (als bijv. subsidies van NWO). Ook heeft hij tot taak toe te zien op de naleving van de bekostigingsvoorwaarden. Indien uitgaven ten laste van de rijksbijdrage onrechtmatig zijn, de rijksbijdrage ondoelmatig is besteed dan wel werkzaamheden waarvoor de rijksbijdrage is verleend, niet behoorlijk zijn uitgevoerd, kan de minister de daarmee gemoeide bedragen in mindering brengen op de rijksbijdrage (art. 2.9, derde lid).

[4-092] Uitgaven ten laste van de rijksbijdrage zijn *onrechtmatig* indien zij zijn gedaan in strijd met het bepaalde bij of krachtens de wet, dus de WHW of enige andere wet. Onrechtmatige uitgaven zijn bijv. de betaling van hogere tegemoetkomingen aan de voorzitter en andere leden van de raad van toezicht dan bepaald is krachtens artikel 6.4 Uitvoeringsbesluit WHW 2008, en de terugbetaling van wettelijk collegegeld in andere gevallen dan die welke zijn genoemd in artikel 7.48 WHW.

[4-093] Of uitgaven ten laste van de rijksbijdrage *doelmatig* zijn of niet, is minder gemakkelijk te beoordelen. Dit is primair ter beoordeling aan het college van bestuur en de raad van toezicht van de instelling zelf. Alleen indien de rijksbijdrage kennelijk on-

³²⁰ Dit heeft zich bijv. voorgedaan bij het verslag van de Universiteit Leiden over 1998 (brief van de minister van OCW van 7 oktober 1999, WO/F 1999/34743, en de reactie daarop van de raad van toezicht van die universiteit van 10 november 1999, nr 1999/9384 RvT).

doelmatig is besteed, is er grond om de rijksbijdrage te korten. Een voorbeeld hiervan – ontleend aan de in paragraaf 4.9.2 genoemde brief van de toenmalige staatssecretaris van OCW aan de Tweede Kamer – is “het aanwenden van de rijksbijdrage om risico’s voortkomend uit de niet-primaire processen door een garantstelling af te dekken”. Hierbij is te denken aan een garantstelling ten behoeve van de bouw of verhuur van studentenwoningen door een woningbouwcorporatie, althans voor zover deze garantstelling daadwerkelijk tot betaling noopt. Studentenhuisvesting is omstreeks 1980 opgehouden een studentenvoorziening te zijn en is dus formeel geen zaak van de instellingen meer. In twee gevallen is er sprake van ondoelmatige besteding van de rijksbijdrage krachtens wetsduiding (art. 2.9, eerste lid, slotzin):

- 1^e) voor zover zij wordt besteed voor het uitvoeren van de procedure voor erkenning van verworven competenties³²¹;
- 2^e) voor zover bedragen daaruit worden aangewend voor het op enigerlei wijze compenseren van studenten of extranei voor collegegeld, examengeld, cursusgeld³²² of wat de hogescholen betreft de bijdrage in de kosten die rechtstreeks verband houden met het onderwijs, bedoeld in artikel 7.50, tweede lid, WHW³²³ anders dan in het kader van de financiële ondersteuning op grond van artikel 7.50, derde lid, artikel 7.51 WHW³²⁴.

[4-094] Deze laatste bepaling is naar aanleiding van de zgn. HBO-fraude in de WHW ingevoegd bij de eerder genoemde wijzigingswet “Korte Klap”. De achtergrond is kennelijk dat moet worden voorkomen dat door vermindering of vrijstelling van het wettelijk collegegeld op andere gronden dan in de wet geregeld, instellingen studenten zouden kunnen lokken louter en alleen om meer bekostiging te verkrijgen. Daargelaten de vraag of de vrees hiervoor gegrond is, maakt deze achtergrond duidelijk dat deze bepaling niet verhindert dat instellingen in hun hoedanigheid van werkgever personeelsleden geheel of gedeeltelijk tegemoet komen in de kosten van de studie met inbegrip van de kosten van het collegegeld of examengeld waarbij het uiteraard niet uitmaakt of de studie wordt gevolgd aan de eigen instelling of aan een andere instelling. Dit wordt bevestigd in de memorie van toelichting op het ontwerp dat tot deze wijzigingswet heeft geleid³²⁵. De desbetreffende personeelsleden tellen, indien overigens aan de wettelijke vereisten is voldaan, gewoon mee voor de berekening van de rijksbijdrage. Het aanvankelijk andersluidende voorstel in het ontwerp van de wijzigingswet is bij nota van wijziging geschrapt³²⁶. Het gezond verstand heeft kennelijk overwonnen. Het is niet reëel te denken dat instellingen al hun personeelsleden als student inschrijven, enkel en alleen om meer bekostiging te verkrijgen. In de eerste plaats zou een dergelijke onbehoorlijke handelwijze spoedig bekend worden met alle gevolgen voor de reputatie van de instelling en het instellingsbestuur en voor de relatie van die

³²¹ Zie paragraaf 9.7.3

³²² Het “cursusgeld” is inmiddels uit de WHW geschrapt.

³²³ Zie paragraaf 8.6.9.

³²⁴ Zie paragraaf 8.10.2.

³²⁵ Kamerstukken II, 2002-2003, 28 817, nr. 3, blz. 6

³²⁶ Kamerstukken II, 2003-2004, 28 817, nr. 6

instelling met het ministerie en de zusterinstellingen. In de tweede plaats zouden, naar verwachting, de rendementscijfers van de instelling worden gedrukt. Ook dit laatste zou de reputatie van de instelling niet ten goede komen.

[4-095] De vraag of *werkzaamheden waarvoor de rijksbijdrage is verleend, niet behoorlijk zijn uitgevoerd*, is nog moeilijker te beantwoorden dan de vraag of de rijksbijdrage ondoelmatig is besteed. Ingeval een opleiding blijkens een visitatie onvoldoende kwaliteit heeft, kan worden gezegd dat de werkzaamheden niet behoorlijk zijn uitgevoerd. Een korting op de rijksbijdrage van de instelling zou echter de kwaliteit van de desbetreffende opleiding niet helpen verbeteren. Indien de opleiding geen accreditatie verkrijgt, vervalt voor de instelling onder andere de aanspraak op bekostiging ten behoeve van die opleiding. Dat betekent dat de studenten en diploma's van die opleiding op termijn niet meer meetellen voor de bekostiging van de instelling. Als het gaat om slecht onderzoek zal het bestuur van de desbetreffende eenheid of het college van bestuur zelf wel ingrijpen. De onderhavige grond voor een korting op de rijksbijdrage kan dan ook beter vervallen.

[4-096] De overheid heeft ook toe te zien op de *naleving van de bekostigingsvoorwaarden*. Hiertoe behoort ook de bepaling die het instellingsbestuur de zorgplicht oplegt de middelen van de instelling op zodanige wijze te beheren dat een behoorlijke exploitatie en het voortbestaan van de instelling zijn verzekerd (art. 2.17). Het gaat hierbij uiteraard uitsluitend om de publieke gelden. De overheid heeft geen enkele zeggenschap noch bemoeienis met de private middelen van de instelling. Waar niet wordt bekostigd, gelden per definitie geen bekostigingsvoorwaarden. Het ministerie van OCW let in het kader van dit toezicht onder andere op een aantal financiële kengetallen zoals de solvabiliteit en rentabiliteit. Bij solvabiliteit gaat het om de vraag in hoeverre een instelling haar financiële verplichtingen aan verschaffers van vreemd vermogen (leningen) kan nakomen. Zij wordt uitgedrukt in een solvabiliteitsratio: het eigen vermogen als percentage van het totale vermogen ("solvabiliteit") of de som van het eigen vermogen en de voorzieningen als percentage van het totale vermogen ("solvabiliteit 2"). De rentabiliteit is gelijk aan het resultaat uit gewone bedrijfsvoering als percentage van de totale baten uit de gewone bedrijfsvoering. Overigens heeft de minister in deze geen bevoegdheden. Overschrijding van bepaalde grenzen van solvabiliteit of rentabiliteit kan voor hem aanleiding zijn het college van bestuur te bevragen. Als er bijv. in de ogen van de minister excessief wordt gespaard, zou dat kunnen betekenen dat te weinig wordt besteed aan de primaire processen met het gevaar dat de kwaliteit daarvan afneemt. De Commissie Vermogensbeheer Onderwijsinstellingen³²⁷ adviseert in haar eindrapport³²⁸ als een nieuw kengetal, nl. de kapitalisatiefactor (het totale kapitaal ge-

³²⁷ Ingesteld bij besluit van de minister van OCW van 8 januari 2009, FEZ/CPC/86991, met als taak het uitvoeren van een feitelijk onderzoek naar de financieringsstructuren en financiële risico's van onderwijsinstellingen alsmede het in kaart brengen van mogelijkheden tot optimalisatie van de financieringsstructuur in relatie tot de aanwezige risico's en/of tot een andere verdeling van de risico's.

³²⁸ Financieel beleid van onderwijsinstellingen (29 september 2009)

deeld door totale baten: TK/TB), om te signaleren of instellingen misschien een deel van hun kapitaal niet of inefficiënt benutten voor de vervulling van hun taken.

[4-097] Met betrekking tot een bepaald aspect van het beheer van de publieke middelen heeft de minister van OCW de “Regeling beleggen en belenen door instellingen voor onderwijs en onderzoek 2010” vastgesteld³²⁹. Hoewel aangeduid als “regeling” gaat het, in elk geval voor zover het de instellingen voor hoger onderwijs en onderzoek betreft, om een beleidsregel Artikel 2.9, eerste lid, WHW – waarop de “regeling” blijkens haar aanhef mede zou steunen – geeft namelijk geen opdracht aan de minister een regeling terzake vast te stellen. Het gaat derhalve om een beleidsregel met betrekking tot de aan de minister toekomende bevoegdheid toe te zien op de naleving van de bedoelde bekostigingsvoorwaarde inzake het beheer van publieke middelen. Op die bevoegdheid heeft overigens artikel 2.9, eerste lid, WHW geen betrekking. Als beleidsregel zou de “regeling” moeten zijn gebaseerd op artikel 4:81, eerste lid, Awb.

[4-098] Indien een bekostigde instelling, wat een of meer opleidingen betreft niet meer voldoet aan de specifieke bekostigingsvoorwaarden, inzake de kwaliteitszorg (art. 1.18), de registratie (de artt. 6.13 t/m 6.15 inzake het CROHO), het onderwijs, de examens en de promoties (artt. 7.2 t/m 7.23) of de vooropleidingseisen of toelatingseisen (artt. 7.23a t/m 7.31), kunnen aan de instelling de wettelijke rechten ten aanzien van die opleidingen worden ontnomen (art. 6.5, aanhef en eerste lid onder b). Hierop wordt nader ingegaan in paragraaf 5.3.5.

[4-099] Behalve op de bekostigingsvoorwaarden gesteld bij of krachtens de WHW moet de overheid ook toezien op het naleven door de instellingen voor hoger onderwijs van andere *regelgeving* zoals die inzake Europese aanbesteding.

[4-100] Indien uitgaven ten laste van de rijksbijdrage onrechtmatig zijn, de rijksbijdrage ondoelmatig is besteed dan wel werkzaamheden waarvoor de rijksbijdrage is verleend, niet behoorlijk zijn uitgevoerd, kan de minister een *sanctie* treffen: hij kan bepalen dat de daarmee gemoeide bedragen in mindering worden gebracht op de rijksbijdrage van de instelling. Hij moet dit binnen een jaar na de ontvangst van de jaarrekening aan het bestuur van de instelling bekend maken (art. 2.9, derde lid). Van het besluit van de minister kan bij hem bezwaar worden aangetekend; van de beslissing op bezwaar is beroep mogelijk bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (art. 14, tweede lid onder a³³⁰).

[4-101] Ingeval de rijksbijdrage onrechtmatig is besteed en de minister de daarmee gemoeide bedragen heeft ingehouden op de rijksbijdrage, zijn de bestuurders van de instelling voor de schade die hierdoor voor de instelling ontstaat, aansprakelijk voor zover hierbij sprake is van een niet behoorlijke vervulling van de aan hen opgelegde

³²⁹ Regeling van de minister van OCW van 16 september 2009, Stcrt. 14404, houdende regels voor beleggen en belenen door instellingen voor onderwijs en onderzoek

³³⁰ In dat onderdeel wordt per abuis genoemd: “artikel 2.9, vierde lid” in plaats van: “artikel 2.9, derde lid”.

taak. Indien het een aangelegenheid betreft die tot de werkkring van twee of meer bestuurders behoort, is ieder van hen voor het geheel aansprakelijk ter zake van een tekortkoming, tenzij deze niet aan hem is te wijten en hij niet nalatig is geweest in het treffen van maatregelen om de gevolgen daarvan af te wenden (art. 9 Boek 2 van het BW). Omdat deze regeling van het BW niet voor de leden van het college van bestuur van een openbare instelling geldt, is een analoge regeling neergelegd in de WHW (art. 2.9, zesde lid). De WHW bepaalt dat bij een openbare instelling in dit geval de leden van het college van bestuur of het algemeen bestuur jegens de instelling persoonlijk aansprakelijk zijn voor de schade, tenzij blijkt dat zij aan het doen van die uitgaven niet hebben medegewerkt. De rechtsvordering tegen de desbetreffende bestuursleden zal naar mijn mening door de raad van toezicht of in opdracht van die raad moeten worden ingesteld. Indien binnen een door de minister te bepalen termijn geen rechtsvordering van de zijde van de instelling terzake is gesteld, kan, aldus de WHW, de minister daartoe overgaan namens en ten behoeve van de instelling. De minister kan ook sancties treffen indien de instelling zich niet aan de bekostigingsvoorwaarden houdt of heeft gehouden. Hij kan in zo'n geval bepalen dat de rijksbijdrage of een voorschot daarop, geheel of gedeeltelijk wordt ingehouden (art. 15.1, eerste lid). Hij moet de rijksbijdrage of het voorschot weer toekennen als blijkt dat de reden voor de inhouding is vervallen.

[4-102] Ten overvloede bepaalt de WHW dat de minister bevoegd is tot verrekening van vorderingen krachtens de WHW van of op de instelling te verrekenen met vorderingen van of op de minister krachtens een andere wet (art. 2.9a). Bij een andere wet is te denken aan bijv. de Wet overige OCW-subsidies of (titel 4.2 inzake subsidies van) de Algemene wet bestuursrecht.

4.10. Geldstromen

[4-103] Naast de rijksbijdrage hebben de instellingen voor hoger onderwijs nog andere inkomsten. De eerste geldstroom wordt gevormd door de rijksbijdrage A1 naar gelang de bron van de inkomsten wordt onderscheid gemaakt tussen de eerste, tweede en derde geldstroom. De tweede geldstroom wordt gevormd door de door NWO verstrekte subsidies aan de universiteiten. Deze derde geldstroom omvat alle inkomsten die niet tot de eerste of tweede geldstroom worden gerekend. Een ander onderscheid, dat hiermee niet samen valt, is het onderscheid tussen publieke en private middelen³³¹.

4.10.1. Eerste geldstroom

[4-104] De eerste geldstroom wordt, zoals hierboven gezegd, gevormd door de rijksbijdrage. Tot de eerste geldstroom wordt ook gerekend het collegegeld, zowel het wettelijk als het daarmee overeenkomend deel van het instellingscollegegeld³³². Dit is voor

³³¹ Vgl. P.C. Kwikkers e.a., Geldstromen en beleidsruimte, hoofdstuk 3.

³³² Zie voor de begrippen "wettelijk collegegeld" en "instellingscollegegeld" paragraaf 8.6.2.

de universiteiten resp. hogescholen niet zonder betekenis. Zo wordt de overheidsbijdrage voor de arbeidsvoorwaardenontwikkeling³³³ mede bepaald aan de hand van de loonsom, d.w.z. het als loongevoelig aangemerkt gedeelte van zowel de rijksbijdrage als de (geraamde) opbrengsten van het collegegeld. Er is voorts in zoverre een relatie tussen rijksbijdrage en wettelijk collegegeld dat de overheid bezuinigingen in de vorm van een reductie van het macrobudget voor de instellingen pleegt te compenseren door een verhoging van het wettelijk collegegeld. Overigens werd het instellingscollegegeld mede geïntroduceerd om het de instellingen mogelijk te maken bezuinigingen door de overheid op de rijksbijdrage te compenseren.

4.10.2. Tweede geldstroom

[4-105] De tweede geldstroom wordt gevormd door de door NWO verstrekte subsidies aan de universiteiten. NWO verkrijgt hiervoor zijn middelen van de overheid. Onder deze subsidies worden ook begrepen de subsidies van Stichting voor Fundamenteel Onderzoek der Materie (FOM). FOM verkrijgt haar middelen in belangrijke mate van NWO (Algemeen Bestuur en het Gebiedsbestuur Natuurkunde van NWO)³³⁴. Ook de subsidies van de Technologiestichting STW (STW) en de Nederlandse organisatie voor gezondheidsonderzoek en zorginnovatie (ZonMw) worden tot de tweede geldstroom gerekend. Ook STW ontvang een belangrijk deel van haar middelen van NWO³³⁵. Om de administratieve lasten verbonden aan de financiering van wetenschappelijk onderzoek te verminderen en de transparantie van de financiering voor onderzoekers te verhogen hebben de VSNU, NFU, NWO, ZonMw, KNAW en de Vereniging Sectie Gezondheidsfondsen (SGF) het akkoord bekostiging universitair onderzoek ondertekend. Hierin is onder andere vastgelegd dat de financiële verantwoording over de in het kader van de tweede geldstroom toegekende subsidies plaats vindt via de jaarrekening van de universiteit. Op grond van dit akkoord kunnen ook de – tot de derde geldstroom te rekenen – subsidies van de gezondheidsfondsen aangesloten bij de vereniging Sectie Gezondheidsfondsen (SGF) op deze wijze worden verantwoord.

4.10.3. Derde geldstroom

[4-106] Met derde geldstroom worden de inkomsten van de instellingen voor hoger onderwijs aangeduid die niet behoren tot de eerste of tweede geldstroom. Tot deze geldstroom behoren de doelsubsidies van OCW, subsidies van andere ministeries en andere nationale overheden, subsidies van internationale organisaties, subsidies van de gezondheidsfondsen, inkomsten uit contractonderwijs en –onderzoek, inkomsten uit leveringen en diensten, inkomsten uit sponsoring alsmede uit schenkingen, erfstellingen en legaten, enz. De derde geldstroom omvat dus veel meer dan alleen inkomsten uit het uitvoeren van onderzoek in opdracht van overheden en bedrijfsleven.

³³³ Zie paragraaf 7.5.

³³⁴ Financieel jaerverslag FOM over 2008

³³⁵ Jaerverslag STW 2008

[4-107] De *doelsubsidies van OCW* worden toegekend op basis van de Wet overige OCW-subsidies. Van de mogelijkheid deze doelsubsidies te geven, wordt ruimhartig gebruik gemaakt. Het gaat niet alleen om subsidies die aan een enkele instelling worden toegekend in verband met een bijzondere taken zoals het penvoerderschap van een Nederlands instituut in het buitenland of een startsubsidie voor een nieuwe unieke activiteit maar ook om subsidies die aan alle instellingen of een groep instellingen worden gegeven. Voorbeelden van deze subsidies zijn subsidies voor allochtonenbeleid, huisvesting, vernieuwing promotietrajecten, enz. Dergelijke subsidies staan op gespannen voet met de systematiek van de WHW en in het bijzonder met de bestedingsvrijheid van de instellingen. Zij veroorzaken relatief veel besturingslast en vergaande bemoeienis van de rijksoverheid met zaken die de instelling aangaan. Verwezen zij naar de in paragraaf 4.3 opgenomen passage over het missiebudget en de daarin aangehaalde passages uit de memorie van toelichting op het ontwerp van de WHW. Het is dan ook zaak dat zo veel mogelijk wordt vermeden dat er naast de algemene uitkering in de vorm van de rijksbijdrage bijzondere uitkeringen met specifieke doelstellingen en voorwaarden worden gegeven.

[4-108] Om de administratie- en controlelasten van door OCW en andere ministeries aan universiteiten toegekende *doelsubsidies* hebben een aantal ministers en de VSNU op 5 september 2007 een Convenant lastenreductie doelsubsidies universiteiten ondertekend waarbij ook de HBO-raad zich in november 2007 heeft aangesloten³³⁶. Het convenant is gebaseerd op het rapport “Univers(ele) vereenvoudiging” van juli 2007, uitgebracht als resultaat van een project waaraan is deelgenomen door vertegenwoordigers van diverse ministeries, SenterNovem³³⁷, NWO, NIVRA, de VSNU en verschillende universiteiten. In dit convenant is de afspraak neergelegd om eenduidige begrippen en voorwaarden te gebruiken, zodat één verantwoordingsdocument met één accountantscontrole voor alle doelsubsidies volstaat. Universiteiten en hogescholen hoeven dan geen aparte administratie meer bij te houden en niet meer per subsidie een verantwoordingsdocument op te stellen.

4.10.4. Publiek en privaat geld

[4-109] Het onderscheid “publiek geld” en “privaat geld” is sedert de zgn. HBO-fraude in belang toegenomen. De overheid gaat ervan uit dat al het geld binnen een instelling publiek geld is, zolang niet het tegendeel blijkt. De bewijslast rust dus op de instelling. Privaat geld heeft de instelling vrijheid. Zij is bij het beleggen, bestemmen en besteden van dat geld niet gehouden aan bekostigingsvoorwaarden. Waar de overheid niet bekostigt, kunnen geen bekostigingsvoorwaarden gelden. De overheid heeft met het privaat geld van de instelling niets te maken. Privaat geld geeft de instelling vrijheid ten opzichte van de overheid, geeft haar meer armslag bijv. voor het opzetten van een beurzenstelsel. Het is derhalve in het belang van de instellingen hun private middelen

³³⁶ Stcrt. 2007, 190

³³⁷ Inmiddels opgegaan in het Agentschap NL

zichtbaar te maken en zichtbaar te houden in de jaarrekening van de instelling of door deze middelen in afzonderlijke rechtspersonen zoals stichtingen onder te brengen.

[4-110] Buiten twijfel is dat tot *publiek geld* in het algemeen alle middelen behoren die ten laste van de OCW-begroting aan de instelling worden betaald. Hiertoe behoren de rijksbijdrage die de instelling krachtens de WHW wordt verleend, de subsidies die krachtens de Wet overige OCW-subsidies of de Experimentenwet vooropleidingseisen, selectie en collegegeldheffing dan wel krachtens enige andere bijzondere OCW-regeling worden verstrekt. Ook de subsidies van NWO of de KNAW enz. behoren hiertoe. Tot publiek geld behoren evenwel ook subsidies ten laste van een ander onderdeel van de rijksbegroting of ten laste van een provinciale of gemeentelijke begroting. Hetzelfde geldt voor subsidies van de EU. Tot publiek geld behoren voorts de bij de wet vastgestelde retributies: collegegeld voor initiële opleidingen, voor zover het bedrag of het minimum te heffen bedrag bij of krachtens de wet door de overheid is vastgesteld, dus het wettelijk collegegeld en het daarmee overeenkomend minimum van het instellingscollegegeld. Tot publiek geld behoren ten slotte de middelen gegenereerd uit het door publiek geld gevormde vermogen (rentebaten, dividenden e.d.).

[4-111] Tot *privaat geld* behoren alle andere middelen, waaronder de middelen verkregen uit erfstelling, legaat of schenking dan wel uit sponsoring en andere middelen die uit de markt zijn verkregen. Tot laatstbedoelde middelen behoren het instellingscollegegeld voor voltijdse, deeltijdse of duale initiële opleidingen voor zover dit het gestelde wettelijk minimum overtreft, het examengeld, het “collegegeld” (onder welke benaming ook) voor niet-initiële opleidingen, het cursusgeld voor p.a.o.- of andere vormen van contractonderwijs, de vergoeding voor administratiekosten bij de toelating tot masteropleidingen, vergoedingen voor “in company trainingen” of voor op maat gemaakte opleidingstrajecten en vergoedingen voor onderzoek in opdracht, ook indien de opdrachtgever voor dit onderwijs of onderzoek een overheidsinstantie is³³⁸. Opbrengsten van leveringen en diensten (zoals bijv. catering, licenties), bijdragen van collectebusfondsen, beurzenstichtingen en van het bedrijfsleven zijn eveneens private middelen. Tot *privaat geld* behoren ten slotte de middelen gegenereerd uit het door *privaat geld* gevormde vermogen (rentebaten, dividenden e.d.).

[4-112] Voor het onderscheid publiek en *privaat geld* is de herkomst van het geld relevant en niet bijv. de rechtsvorm van de eenheid waarbinnen het geld zich op zeker ogenblik bevindt. De instelling kan bijv. middelen uit de rijksbijdrage gebruiken voor kapitaalverschaffing aan een naamloze vennootschap waarvan zij aandeelhouder is. Dat geld blijft publiek geld ook al is het ondergebracht in de vennootschap.

³³⁸ De bron, nl. de overeenkomst tussen opdrachtgever en instelling als opdrachtnemer, is in dit geval zuiver privaatrechtelijk. De overheidsinstantie die de opdracht geeft, treedt hierbij op als private partij. Dit is anders waar het gaat om een subsidie waarbij de subsidievoorwaarden in de vorm van overeenkomst worden neergelegd.

4.11. De centrale vraagstelling toegespitst op de bekostiging

[4-113] Op basis van hiervoor gegeven analyse moet nu vanuit de in hoofdstuk 1 van dit boek geformuleerde centrale vraagstelling en de in paragraaf 1.8 geformuleerde uitgangspunten voor een nieuwe wettelijke regeling van het hoger onderwijs en onderzoek te worden nagegaan of de bepalingen in de WHW ten aanzien van de bekostiging aanpassing behoeven.

[4-114] De in paragraaf 1.3 omschreven stelselverantwoordelijkheid van de overheid impliceert dat het de overheid is die heeft te beslissen of een instelling voor haar taken aanspraak op bekostiging heeft. De bekostiging komt immers ten laste van de overheid.

[4-115] Daartoe dient de relatie tussen de wettelijke taken de bekostigingsgrondslag en compartimentering van de rijksbijdrage in het bekostigingsmodel te worden hersteld. Alle wettelijke taken moeten een rol spelen bij de berekening van de rijksbijdrage, dus ook de taak van de universiteiten en hogescholen om kennis over te dragen aan de maatschappij en de onderzoektaak van de hogescholen. Daarmee kan echter niet worden volstaan. Indien nieuwe wettelijke taken worden toegevoegd, behoort ook het macrobudget te worden verhoogd. Dit moet ook gebeuren voor taken die in het verleden, al dan niet door een ruimere ministeriële interpretatie van de wet, zijn toegevoegd en waarvoor het macrobudget niet is aangepast. Voorts dient in de wet een zorgplicht voor de minister te worden vastgelegd, nl. de plicht er zorg voor te dragen dat de (bekostigde) instellingen zodanig worden bekostigd dat zij redelijkerwijze in staat zijn hun wettelijke taken naar behoren uit te voeren.

[4-116] De wijze van bekostiging nl. door middel van een algemene berekeningswijze dient te worden gehandhaafd. Dit geeft de instellingen rechtszekerheid. Het garandeert de instellingen dat de rijksbijdrage wordt berekend op basis van een geobjectiveerd model en niet afhankelijk is van de (politieke) waan van de dag. Het bekostigingsmodel moet eenvoudig en transparant zijn met relatief weinig en niet te zeer verfijnde parameters. Het moet in geen geval worden vermengd met kwaliteitsaspecten. Voor de bewaking en bevordering van de kwaliteit van onderwijs en onderzoek bestaan andere instrumenten. Verwezen zij naar de hoofdstukken 3 en 6. Het bekostigingsmodel moet ook de kans krijgen zijn waarde te bewijzen. Het is ook een eis van rechtszekerheid dat het bekostigingsmodel niet om de twee of drie jaar weer wordt gewijzigd. Het zal voorts nooit uit te sluiten zijn en behoeft ook niet te worden uitgesloten dat de overheid naast de bekostiging op basis van een model specifieke activiteiten van de instellingen of gewenste ontwikkelingen bij de instellingen door middel van doelsubsidies stimuleert. Het is echter zaak dat er zo weinig mogelijk van deze specifieke "potjes" met bijbehorende subsidievoorwaarden met de kans op gedetailleerde overheidsbemoeienis komen.

[4-117] De zelfstandigheid van de instellingen brengt mee dat zij maximale bestedingsvrijheid hebben wat betreft de aan hen beschikbaar gestelde middelen, waaronder de

middelen van de overheid in de vorm van de rijksbijdrage verkregen. De bestedingsvrijheid blijft begrensd door de eis van rechtmatige en doelmatige besteding van de rijksbijdrage, de eis van een doelmatig beheer van de door de overheid verstrekte middelen en wat private activiteiten betreft door de mededingingsregels. Gehandhaafd blijft de bevoegdheid van de instellingen de rijksbijdrage ook ten behoeve van private activiteiten te gebruiken mits die binnen hun doelstelling vallen. Indien zij daarbij evenwel een sector van de markt betreden waar andere niet bekostigde instellingen werkzaam zijn, moeten verstoring van de markt en concurrentievervalsing worden voorkomen. Het in paragraaf 1.8 geformuleerde uitgangspunt van een zo veel mogelijk gelijk speelveld voor bekostigde en niet bekostigde instellingen voor hoger onderwijs verlangt dat waar marktverstoring of concurrentievervalsing kan optreden, de bekostigde instelling de door haar aangeboden private producten en diensten voor ten minste de integrale kostprijs op de markt zet.

[4-118] Het in paragraaf 1.8 geformuleerde beginsel van normalisering brengt mee dat op de jaarverslaggeving van de bekostigde instellingen de desbetreffende bepalingen van Boek 2 van het BW van toepassing zijn. Het kan echter zijn dat nadere voorschriften moeten worden gegeven bijv. indien van een rechtspersoon meer dan een instelling uitgaat. Dergelijke voorschriften, die aanvullend of soms afwijkend zijn van de regeling van het BW, moeten in de wet zelf en niet in gedelegeerde regelgeving worden opgenomen.

[4-119] In het systeem van instellingsaccreditatie zoals geschetst aan het eind van hoofdstuk 3, moet de minister uit een oogpunt van bescherming van de betrokken studenten onder andere toetsen of de continuïteit van de te accrediteren (niet bekostigde) instelling voldoende gewaarborgd is. Hij zal dus ook elk jaar de jaarstukken van elke geaccrediteerde instelling moeten ontvangen.

[4-120] Het uitgangspunt van een zoveel mogelijk gelijk speelveld brengt voorts mee dat voor alle geaccrediteerde instellingen, zowel voor bekostigde als niet bekostigde instellingen, dezelfde voorwaarden voor de deugdelijkheid van het onderwijs en dus voor het behoud van de accreditatie gelden. Voor de bekostigde instellingen zijn deze accreditatievoorwaarden tevens voorwaarden voor bekostiging. Indien derhalve voorschriften inzake de medezeggenschap van studenten zouden moeten worden aange-merkt als medebepalend voor de kwaliteit van het onderwijs³³⁹, dienen zij de vorm te hebben van accreditatievoorwaarden en zouden zij als zodanig voor alle geaccrediteerde instellingen moeten gelden of deze nu bekostigd worden of niet. Het is echter zeer de vraag of dit wel zo is. Naar mijn mening zijn voor de invloed van studenten op de kwaliteit van het onderwijs opleidingscommissies van groter belang. Niet bekostigde, commerciële instellingen zullen echter zelf wel zo verstandig zijn, hun studenten te

³³⁹ Zoals wordt gesteld in de memorie van toelichting bij het ontwerp van de wijzigingswet inzake “versterking besturing” (Kamerstukken II, 2008-2009, 31 821, nr. 3, blz. 7): “De medezeggenschap vervult verder een belangrijke functie in de interne kwaliteitsbewaking, vooral waar zij zich richt op de vormgeving van het interne systeem van kwaliteitsborging en -beleid.”

bevragen over de beoordeling van de kwaliteit van het onderwijs. In elk geval dienen studentenoordelen een rol te spelen in het kwaliteitszorgsysteem van elke geaccrediteerde instelling. Een regeling van de rechtsbescherming van studenten is zeker niet als bepalend voor de kwaliteit van het onderwijs te beschouwen, en kan dus uitsluitend de vorm hebben van (overige) bekostigingsvoorwaarden.

[4-121] Ter bevordering van de rechtszekerheid en ter voorkoming van willekeur moet het controleprotocol worden vastgesteld bij amvb. Ook moet in de wettelijke opdracht aan de amvb duidelijk worden geformuleerd dat het controleprotocol zich richt tot de accountant en niet tot de instellingen.

5. ONDERWIJS, EXAMENS EN GRAADVERLENING

5.1. Inleiding

[5-001] Het onderwijs dat aan de universiteiten, hogescholen en de Open Universiteit wordt verzorgd, is *hoger onderwijs*. De WHW geeft hiervan geen inhoudelijke definitie. Zij geeft slechts aan dat hoger onderwijs het overkoepelende begrip is van wetenschappelijk onderwijs en hoger beroepsonderwijs (art. 1.1, onder b). Vervolgens definieert zij wetenschappelijk onderwijs en hoger beroepsonderwijs aan de hand van hun doelstellingen.

[5-002] Sedert het eind van de jaren zestig en begin van de jaren zeventig van de vorige eeuw is hoger onderwijs het overkoepelend begrip geworden van wetenschappelijk onderwijs en hoger beroepsonderwijs. In elk geval werd in deze zin het begrip hoger onderwijs begin van de jaren zeventig in diverse overheidsdocumenten, zoals de Discussienota contouren van een toekomstig onderwijsbestel³⁴⁰, gebruikt. Met de inwerkingtreding van de WWO 1986 en de WHBO in 1986 is dit gebruik geformaliseerd. In 1985 was overigens al de Wet op de Open Universiteit in werking getreden die het begrip hoger afstandsonderwijs introduceerde. Dit hoger afstandsonderwijs kon wetenschappelijk onderwijs of hoger beroepsonderwijs dan wel een hoger onderwijs sui generis zijn. Eerder, vóór de inwerkingtreding van de WWO 1960, was hoger onderwijs de overkoepelende benaming geweest van het onderwijs aan de universiteiten en aan de gymnasia. Tot de inwerkingtreding van die wet werden deze beide vormen van hoger onderwijs geregeld in de hoger-onderwijswet 1876. Na de inwerkingtreding van de WWO 1960 had het begrip hoger onderwijs uitsluitend nog betrekking op het gymnasium onderwijs en met de inwerkingtreding van de Wet op het voortgezet onderwijs in 1968, de zgn. Mammoetwet, kwam het begrip vrij en kon het de huidige betekenis krijgen.

[5-003] De WHW definieert *wetenschappelijk onderwijs* als onderwijs dat is gericht op de voorbereiding tot de zelfstandige beoefening van de wetenschap of de beroepsmatige toepassing van wetenschappelijke kennis en dat het inzicht in de samenhang van de wetenschappen bevordert (art. 1.1, onder c). Zij definieert *hoger beroepsonderwijs* als onderwijs dat is gericht op de overdracht van theoretische kennis en op de ontwikkeling van vaardigheden in nauwe aansluiting op de beroepspraktijk (art. 1.1, onder d). Op de definitie van wetenschappelijk onderwijs is wel een en ander aan te merken. “Beroepsmatige toepassing van wetenschappelijke kennis” is geen onderscheidend element ten opzichte van het hoger beroepsonderwijs. Ook van afgestudeerden in deze vorm van hoger onderwijs mag worden verwacht dat zij in hun beroepsuitoefening wetenschappelijke kennis kunnen toepassen. Van afgestudeerden in het wetenschappelijk onderwijs daarentegen mag meer worden verwacht, nl. dat zij niet alleen in staat zijn in de uitoefening van hun beroep wetenschappelijke kennis toe te passen maar ook in staat zijn in de beroepsuitoefening grenzen te verleggen. Het wetenschappelijk onderwijs moet de afgestudeerden in staat stellen in hun beroep – of dit nu het beroep van wetenschappelijk onderzoeker is dan wel dat van arts, advocaat, rechter, wetgeversjurist of psycholoog enz.– een bijdrage te leveren aan de vermeerdering van

³⁴⁰ Kamerstukken II, 1974-1975, 13 459, nr 2

kennis. Het wetenschappelijk onderwijs moet hen een kritische wetenschappelijke denkhouding bijbrengen. Daarom moet dit onderwijs worden verzorgd door docenten die door middel van wetenschappelijk onderzoek daadwerkelijk bijdragen aan de kennisvermeerdering. Het wetenschappelijk onderwijs wordt dan ook gekenmerkt door zijn verbondenheid met wetenschappelijk onderzoek. Het hoger beroepsonderwijs wordt op zijn beurt gekenmerkt door een hechte relatie met de beroepspraktijk. Dat geldt voor het onderwijs maar ook voor het onderzoek. Het onderzoek dat vanuit hogescholen wordt verricht, is – veel meer dan het universitaire wetenschappelijk onderzoek – gericht op oplossingen van concrete problemen die zich voordoen in de beroepspraktijk en op het bewerkstelligen van verbeteringen in die praktijk. Dankzij de introductie van lectoraten en de daarbij behorende kenniskringen kunnen studenten in het hoger beroepsonderwijs met dit onderzoek kennis maken.

[5-004] In de WWO 1960 en in de WWO 1986 was “wetenschappelijk onderwijs” gedefinieerd als onderwijs dat de vorming tot zelfstandige beoefening der wetenschap en de voorbereiding tot het bekleden van maatschappelijke betrekkingen waarvoor een wetenschappelijke opleiding vereist is of dienstig kan zijn, omvatte, en dat het inzicht in de samenhang van de wetenschappen bevorderde (art. 1 WWO 1960 en art. 1 WWO 1986). In de kamerstukken bij het ontwerp van de WHW is niet toegelicht waarom deze definitie niet is overgenomen. Wellicht is voor een andere definitie gekozen om de tautologie te vermijden die voorkwam in de definitie in WWO 1960 en WWO 1986. Bij de parlementaire behandeling van het ontwerp van de WHW is de nieuwe definitie niet aan de orde gesteld behoudens in de Eerste Kamer. Daarbij ging het evenwel uitsluitend om het ontbreken van de zinsnede over de bevordering van het inzicht in de samenhang van de wetenschappen. Bij de behandeling heeft de minister van OCW op 6 oktober 1992³⁴¹ toegezegd deze zinsnede bij een volgende wijziging van de WHW alsnog in de definitie van wetenschappelijk onderwijs op te nemen. Dit is gebeurd bij de zgn. Bezemwet WHW³⁴².

[5-005] De wetgever heeft ervoor gekozen het onderscheid tussen het wetenschappelijk onderwijs en het hoger beroepsonderwijs te handhaven. Hij heeft daarmee vastgehouden aan het zgn. *binair stelsel*. Gezien de reactie van het kabinet Rutte-Verhagen op het advies van de Commissie Toekomstbestendig Hoger Onderwijs Stelsel is er geen reden te veronderstellen dat dit op afzienbare termijn zal veranderen³⁴³. Een binair stelsel bestaat onder andere ook in de ons omringende landen: België, Duitsland en Frankrijk. Beide vormen van hoger onderwijs voorzien in maatschappelijke behoeften. Enerzijds heeft de maatschappij behoefte aan kritische abstract denkende mensen die in door hun opleiding in het wetenschappelijk onderwijs een kritische wetenschappelijke houding hebben ontwikkeld, anderzijds heeft zij behoefte aan hoog opgeleid kader dat praktisch is georiënteerd. De huidige wet kent geen hoger onderwijs sui generis, d.w.z. hoger onderwijs dat noch wetenschappelijk onderwijs noch hoger beroepsonderwijs is.

[5-006] Naast het onderscheid tussen het wetenschappelijk onderwijs en het hoger beroepsonderwijs kent de wet binnen het hoger onderwijs nog het onderscheid tussen *ini-*

³⁴¹ Handelingen I, 1992-1993, blzz. 188 en 119

³⁴² Wet van 2 november 1994, Stb. 803

³⁴³ Brief van de staatssecretaris van OCW aan de Tweede Kamer van 7 februari 2011, ref. 272993.

tieel onderwijs en postinitieel onderwijs. Onder initieel onderwijs verstaat zij: “hoger onderwijs als bedoeld in artikel 7.3a” WHW (art. 1.1, onder e). Uit dat artikel blijkt dat het initieel onderwijs wetenschappelijk of hoger beroepsonderwijs is dat verzorgd wordt in de vorm van bacheloropleidingen en masteropleidingen die, althans voor zover het masteropleidingen in het wetenschappelijk onderwijs betreft, op deze bacheloropleidingen volgen. Hoewel zij niet volgen op bacheloropleidingen maar op andere masteropleidingen worden ook de masteropleidingen in het wetenschappelijk onderwijs tot leraar voor de periode van voorbereidend hoger onderwijs (art. 7.30c) tot het initieel onderwijs gerekend. Het gaat hier om de universitaire lerarenopleidingen (ULO's) die bij een wijziging van de WHW in 2007 alsnog als afzonderlijke masteropleidingen zijn gepositioneerd³⁴⁴. Daarbij is verzuimd de bovengenoemde definitie van initieel onderwijs in de WHW aan te passen. Voor masteropleidingen in het hoger beroepsonderwijs geldt dat zij tot het initieel onderwijs behoren als zij door de minister als zodanig zijn aangemerkt (art. 7.3a, tweede lid onder b). De minister kan daartoe uitsluitend besluiten – zo zegt de wet – als in een opleiding niet of in onvoldoende mate is voorzien en de instandhouding van die opleiding wordt gevorderd door het belang van het in stand houden van een doelmatig onderwijsaanbod en een aantoonbare maatschappelijke behoefte (art. 7.3a, derde lid), kortom als er in de maatschappij behoefte is aan de desbetreffende masteropleiding en er al niet in voldoende mate in is voorzien. Als de minister een masteropleiding in het hoger beroepsonderwijs als zodanig heeft aangemerkt, behoort het verzorgen van die opleiding tot de wettelijke taken van de desbetreffende hogeschool. De hogeschool ontvangt dan voor die opleiding bekostiging d.w.z. dat de studenten van die opleiding en de door hen behaalde graden dan meetellen voor de bekostiging van de hogeschool. Met deze regeling koppelt de wetgever twee zaken aan elkaar die niet aan elkaar dienen te worden gekoppeld: in de eerste plaats de mogelijkheid dat in het hoger beroepsonderwijs tot het initieel onderwijs behorende masteropleidingen worden ingesteld en in de tweede plaats de mogelijkheid dat deze masteropleidingen door de overheid worden bekostigd. Op zich zelf moet het een, het instellen van een initiële masteropleiding, kunnen zonder het ander, de bekostiging door de overheid. Nu sluit de wet ten onrechte uit dat in het hoger beroepsonderwijs initiële masteropleidingen worden ingesteld als “private activiteit”³⁴⁵, waarbij de hogeschool de studenten – die dan overigens geen studenten in de zin van de wet zijn³⁴⁶ – niet voor de bekostiging laat meetellen. Dit staat op gespannen voet met de grondwettelijk gewaarborgde vrijheid van onderwijs.

[5-007] *Postinitieel onderwijs* is per definitie al het hoger onderwijs dat geen initieel onderwijs is. Hiertoe behoren onder andere “advanced” masteropleidingen voor professionals, die veelal reeds over een (initiële) mastergraad beschikken. De wet bevat een bepaling over postinitieële masteropleidingen, waarin deze worden onderverdeeld in postinitieële masteropleidingen in het wetenschappelijk onderwijs en postinitieële masteropleidingen in het hoger beroepsonderwijs (art. 7.3b). Deze bepaling is in de wet

³⁴⁴ Wet van 14 juni 2007, Stb. 254

³⁴⁵ Zie paragraaf 4.8.3.

³⁴⁶ Zie paragraaf 8.2.

opgenomen omdat ook deze opleidingen moeten worden geaccrediteerd als op grond van de met goed gevolg afgelegde examens van deze opleidingen wettelijke graden worden verleend. In verband met de accreditatie en graadverlening zijn op deze opleidingen van toepassing verklaard de wettelijke bepalingen inzake de kwaliteitszorg (art. 1.18), de accreditatie (hoofdstuk 5a) en de registratie in het CROHO (artt. 6.13, vijfde lid, 6.14 en 6.15) alsmede die inzake het onderwijs en de examens, i.c. de bepalingen over de taal waarin het onderwijs moet worden gegeven (art. 7.2), de opbouw van de opleiding en het examen (artt. 7.3 en 7.10), de joint degree (art. 7.3c), de studielast (artt. 7.4 t/m 7.4b), de getuigschriften en verklaringen (art. 7.11), de examencommissie (artt. 7.12 t/m 7.12b), de onderwijs- en examenregeling (artt. 7.13 en 7.14), de informatie voor studenten (art. 7.15) en de graadverlening (artt. 1.12a, 6.9 en 7.10a, derde en vierde lid). Ook de bepalingen inzake de vooropleidingseisen (artt. 7.23a t/m 7.30 en 7.30c t/m 7.31) zijn van toepassing verklaard, hoewel deze voor postinitiële opleidingen in het geheel niet relevant zijn. Het feit dat alle hiervoor genoemde bepalingen ook op postinitiële masteropleidingen van toepassing zijn, is (mede) een gevolg van de verruiming bij de wetwijziging inzake “versterking besturing” van het wetstechnische definitie van “opleiding” tot elke bachelor- en masteropleiding waarvoor accreditatie is verleend (art. 1.1, onder m). Bovendien zijn zij expliciet van toepassing verklaard op postinitiële masteropleidingen die door rechtspersonen voor hoger onderwijs worden verzorgd (art. 1.12a juncto art. 1.12, tweede lid, en art. 7.1, tweede lid). Dat had ook moeten gebeuren voor postinitiële masteropleidingen die door (bekostigde) universiteiten of hogescholen worden verzorgd. Het is juist dat de genoemde bepalingen ook op postinitiële opleidingen van toepassing zijn. Het gaat hierbij immers om bepalingen die het karakter hebben van voorwaarden waaraan ter waarborging van de deugdelijkheid ten minste moet worden voldaan³⁴⁷.

[5-008] In het ontwerp van de WHW was initieel onderwijs aanvankelijk gedefinieerd als hoger onderwijs dat aansluit op de hogere vormen van voortgezet onderwijs en uiteindelijk – ten gevolge van het overnemen door de regering³⁴⁸ van een amendement van de kamerleden Netelenbos (PvdA) en Lansink (CDA)³⁴⁹ – als hoger onderwijs dat aansluit op de tweede fase van het voortgezet onderwijs. Blijkens de toelichting op het amendement zou de term “hogere vormen van voortgezet onderwijs” ten onrechte een hiërarchisch verband tussen de verschillende vormen van voortgezet onderwijs suggereren. Bij de wetwijziging inzake de “invoering van de bachelor-masterstructuur in het hoger onderwijs”³⁵⁰ is de definitie vervangen door de huidige tekst. Blijkens de memorie van toelichting bij het ontwerp van die wijzigingswet is de definitie aangepast omdat tot het initieel onderwijs ook moeten worden gerekend een beperkt aantal opleidingen die in beginsel volgen op opleidingen met een studielast van ten minste 168 (oude) studiepunten³⁵¹, zoals de opleidingen tot leraar voortgezet onderwijs van de eerste graad en de voortgezette kunstopleidingen. In het stelsel van de WWO 1986 en de WHBO behoorden

³⁴⁷ Zie paragraaf 2.3.1.

³⁴⁸ Kamerstukken II, 1991-1992, 21 073, nr. 95, blz. 1

³⁴⁹ Kamerstukken II, 1991-1992, 21 073, nr. 31

³⁵⁰ Wet van 6 juni 2002, Stb. 303

³⁵¹ Zie voor studiepunten paragraaf 5.3.5

deze opleidingen tot de zogenoemde tweede fase van het hoger onderwijs³⁵². Uit de bepalingen van de WHW met betrekking tot de vooropleidingseisen voor een bacheloropleiding (art. 7.24) is af te leiden dat het ingangsniveau van bacheloropleidingen in het wetenschappelijk onderwijs dient aan te sluiten bij het eindniveau van het voorbereidend wetenschappelijk onderwijs (vwo) en het ingangsniveau van bacheloropleidingen in het hoger beroepsonderwijs bij het eindniveau van het ten minste het hoger algemeen voortgezet onderwijs (havo). De vooropleidingseisen brengen het minimumniveau tot uitdrukking dat van de betrokken aanstaande bachelorstudent wordt verwacht³⁵³.

5.2. Wettelijke regeling onderwijs, examens en graadverlening

[5-009] Het onderwijs is in de WHW geregeld in de hoofdstukken 5a en 6 en alsmede in titel 1 van hoofdstuk 7. Hoofdstuk 5a WHW handelt over accreditatie van instellingen en opleidingen. In dit boek is dit onderwerp behandeld in hoofdstuk 3. Hoofdstuk 6 WHW gaat over de ministeriële macrodoelmatigheidstoets bij het instellen van opleidingen en het Centraal Register Opleidingen Hoger Onderwijs (CROHO) en hoofdstuk 7, titel 1, WHW over het begrip “opleiding”, de opbouw van opleidingen uit onderwijseenheden, de soorten opleidingen, het vrij onderwijsprogramma, het associate-degreeprogramma, de studielast, de inrichting van de opleiding, de taal waarin en de plaats waar het onderwijs wordt verzorgd, het bindend studieadvies, de examens en tentamens, de examencommissie en examinatoren, getuigschriften en verklaringen alsmede de graadverlening en de titulatuur. In laatstgenoemde titel zijn ook geregeld de promotie en het college voor promoties. Al deze onderwerpen komen, behoudens de examencommissie en examinatoren, de promotie en het college voor promoties, aan de orde in het onderhavige hoofdstuk. De examencommissie en examinatoren, de promotie en het college voor promoties worden besproken in hoofdstuk 9 van dit boek, dat handelt over de organisatie van het bestuur van de instellingen voor hoger onderwijs. Op de onderwerpen geregeld in de titels 2 (vooropleidingseisen) en 3 (studenten en extraneï) van hoofdstuk 7 WHW, wordt ingegaan in hoofdstuk 8 van dit boek en op het onderwerp geregeld in hoofdstuk 7, titel 4, WHW (rechtsbescherming), in hoofdstuk 11 van dit boek.

5.3. Opleidingen

[5-010] De wetgever regelt niet alle vormen waarin onderwijs wordt gegeven, maar uitsluitend de opleiding. De opleiding is in de WHW het centrale begrip. Het initieel onderwijs moet vanouds worden aangeboden in de vorm van opleidingen. Sedert de wijzigingswet inzake “versterking besturing” lijkt dit zelfs te gelden voor al het onderwijs van de instelling (art. 7.3, eerste lid). Hoewel deze wijziging, zoals gebruikelijk bij het ontwerp van deze wijzigingswet niet is toegelicht, moet er van uit worden gegaan dat bedoeld is het onderwijs voor zover aan de examens graden zijn verbonden. Met ander hoger onderwijs zoals cursussen op het gebied van het postacademisch of

³⁵² Kamerstukken II, 2001-2002, 28 024, nr. 3, blz. 33

³⁵³ Zie de paragrafen 8.3 en 8.4.

post-hoger beroepsonderwijs, cursussen in het kader van het hoger onderwijs voor ouderen (HOVO), enz. heeft de overheid geen bemoeienis. Er is ook geen reden deze vormen van onderwijs als opleiding te bestempelen. Wat het onderwijs betreft kunnen alleen opleidingen worden geaccrediteerd (artt. 5a.8 e.v.). Behoudens de graad Doctor zijn graden uitsluitend verbonden aan de examens van – geaccrediteerde – opleidingen (art. 7.10a).

[5-011] In het wetenschappelijk onderwijs werden de opleidingen vanouds aangeduid als studierichtingen. Bij de Wet twee-fasenstructuur w.o.³⁵⁴ zijn naast de studierichtingen de opleidingen van de tweede fase geïntroduceerd. Dit systeem is in de WHBO gekopieerd. Als overkoepelend begrip voor studierichtingen en opleidingen van de tweede fase is de term “opleiding” in zwang gekomen, die in de WHW is overgenomen ter vervanging van de termen studierichting en opleiding van de tweede fase.

[5-012] De WHW definieert de opleiding als “een samenhangend geheel van onderwijsseenheden gericht op de verwezenlijking van welomschreven doelstellingen op het gebied van kennis, inzicht en vaardigheden waarover degene die de opleiding voltooit, dient te beschikken” (art. 7.3, tweede lid, eerste volzin). Deze bepaling in de vorm van een dogmatische definitie is niet gelukkig. Het gebruik van dogmatische definities dient in de wetgeving zoveel mogelijk achterwege te blijven onder andere omdat een dergelijke definitie bij strikte, logische toepassing vreemde gevolgen kan hebben. Indien bijv. door de inspectie van het onderwijs of een visitatiecommissie zou worden vastgesteld dat de onderwijsseenheden van een opleiding onvoldoende samenhangen, zou dat kunnen betekenen dat niet meer aan de definitie wordt voldaan en derhalve de opleiding geen opleiding meer is, de studenten dus geen studenten meer zijn in de zin van de wet, enz.³⁵⁵. Het is dan ook beter het begrip “opleiding” te omschrijven aan de hand van haar doelstelling, en wel als volgt: een opleiding is gericht op de verwezenlijking van welomschreven doelstellingen op het gebied van kennis, inzicht en vaardigheden waarover degene die de opleiding voltooit, dient te beschikken (de zgn. eindtermen). Vervolgens moet worden bepaald dat een opleiding is opgebouwd uit onderwijsseenheden (modules) en moet het orgaan dat de opleiding programmeert, de verplichting worden opgelegd voor de samenhang van deze onderwijsseenheden zorg te dragen.

5.3.1. Voltijdse, deeltijdse en duale opleidingen

[5-013] Het uitgangspunt van de wet is dat opleidingen worden onderscheiden aan de hand van hun eindtermen. Indien meerdere opleidingen dezelfde eindtermen hebben, zijn zij dezelfde opleiding; indien meerdere opleidingen verschillende eindtermen hebben, zijn zij verschillende opleidingen. Dit geldt echter alleen binnen de instelling. Zo zijn zgn. de voltijdse deeltijdse en duale opleidingen van dezelfde instelling die dezelfde eindtermen hebben, een en dezelfde opleiding. Het gaat dus om één opleiding waarvan het onderwijs zowel in voltijdse als deeltijdse en/of duale vorm wordt

³⁵⁴ Wet van 14 maart 1981, Stb. 137

³⁵⁵ Zie ook paragraaf 9.10.1.

verzorgd (art. 7.7, eerste lid). Het gebruik in de WHW van de terminologie voltijdse, deeltijdse, resp. duale opleidingen heeft geen onderwijskundige betekenis maar is niets anders dan een wetstechnische constructie om een redactionele en systematische vereenvoudiging te bereiken met name bij de bepalingen van de WHW betreffende de inschrijving en collegegeldheffing³⁵⁶ en de vestigingsplaats van de opleiding alsmede in de Wet studiefinanciering 2000³⁵⁷. Een tweede uitgangspunt van de wet is het feit dat een opleiding instellingsgebonden is. Gelijksnamige opleidingen aan verschillende instellingen zijn – in tegenstelling tot de periode vóór de inwerkingtreding van de WHW toen nog het Academisch Statuut gold – verschillende opleidingen, ook al hebben zij dezelfde eindtermen.

[5-014] De opleiding die in *duale vorm* wordt verzorgd, is geïntroduceerd bij de wijziging van de WHW ter uitvoering van in het hoger onderwijs en onderzoekplan 1996 aangekondigde maatregelen³⁵⁸. Hoewel duale leerwegen ook in het wetenschappelijk onderwijs mogelijk zijn, is de wetgever er blijkens de memorie van toelichting op het ontwerp van de wijzigingswet van uitgegaan dat zij vooral in het hoger beroepsonderwijs zullen voorkomen: “Essentieel kenmerk van duale trajecten is dat er – binnen de arbeidsrelatie die in het desbetreffende traject aan de orde is – sprake moet zijn van een duidelijke samenhang tussen werk en onderwijs. Duale leerwegen kunnen een belangrijke functie vervullen in het versterken van de aansluiting tussen hoger beroepsonderwijs en arbeidsmarkt en bieden een aantrekkelijk onderwijstraject voor bepaalde groepen studenten. Belangrijk neveneffect is bovendien dat er minder beroep op studiefinanciering wordt gedaan, doordat er geen aanspraak op studiefinanciering wordt gedaan gedurende de periode dat in het kader van de duale opleiding een beroep wordt uitgeoefend. In dit wetsvoorstel worden condities gecreëerd voor het verzorgen van duale opleidingen in het hoger beroepsonderwijs”³⁵⁹. De WHW schrijft voor dat een “duale opleiding zodanig is ingericht dat het volgen van onderwijs gedurende een of meer perioden wordt afgewisseld met beroepsuitoefening in verband met dat onderwijs” (art. 7.7., tweede lid, eerste volzin). Deze beroepsuitoefening vindt in het wetenschappelijk onderwijs niet plaats gedurende de propedeutische fase van een bacheloropleiding of, indien die fase niet is ingesteld, gedurende de eerste periode in die opleiding met een studielast van zestig studiepunten (art. 7.7, tweede lid, tweede volzin). Deze bepaling is in de wet gekomen door een amendement van de Kamerleden Jorritsma - van Oosten (D’66) en Van Gelder (PvdA)³⁶⁰, dat blijkens de toelichting daarop heeft tot doel had te bereiken dat “in het wetenschappelijk onderwijs gedurende de propedeutische fase van een duale opleiding geen beroepsuitoefening in verband met het onderwijs van de opleiding plaatsvindt, zodat de duale opleiding in die fase gelijk is aan een voltijdse opleiding. Het karakter van de propedeuse komt daarmee beter tot zijn recht”. Waarom dit dan alleen voor het wetenschappelijk onderwijs zou

³⁵⁶ Zie paragraaf 8.6.2 e.v.

³⁵⁷ Artt. 2.8 t/m 2.10 Wet studiefinanciering 2000

³⁵⁸ Wet van 2 april 1998, Stb. 216

³⁵⁹ Kamerstukken II, 1996-1997, 25 370, nr. 3, blzz. 16 en 17

³⁶⁰ Kamerstukken II, 1997-1998, 25 370, nr. 41

moeten gelden is een raadsel. Het spreekt vanzelf dat de beroepsuitoefening binnen een duale opleiding moet plaatsvinden op basis van een overeenkomst. Partijen bij deze overeenkomst zijn de instelling, de student en het desbetreffende bedrijf of de desbetreffende andere organisatie, en dat de overeenkomst de rechten en verplichtingen van partijen moet regelen. De WHW schrijft voor dat de overeenkomst ten minste bepalingen bevat over de duur van de overeenkomst en de tijdsduur van de periode(n) van de beroepsuitoefening, de begeleiding van de student, welke eindtermen de student tijdens de periode(n) van beroepsuitoefening dient te realiseren, en de beoordeling daarvan, en de gevallen waarin en de wijze waarop de overeenkomst voortijdig kan worden ontbonden (art. 7.7, vijfde lid).

5.3.2. Afstandsonderwijs

[5-015] Opleidingen kunnen niet alleen in voltijdse deeltijdse of duale vorm worden verzorgd maar ook door middel van *afstandsonderwijs*. De Open Universiteit heeft dit, voor zover het initiële opleidingen betreft, tot wettelijke taak (art. 1.3, vierde lid). Uiteraard kunnen de andere instellingen voor hoger onderwijs hun opleidingen ook door middel van afstandsonderwijs aanbieden. Voor zover deze instellingen voor die opleiding bekostiging willen verkrijgen, wordt voor hen het op deze wijze verzorgen van de opleiding onmogelijk gemaakt door de bepalingen inzake de “vestigingsplaats” van de opleiding (artt. 7.17 en 7.17a)³⁶¹. Hierop wordt nader ingegaan in paragraaf 5.3.9.

5.3.3. Bachelor- en masteropleidingen

[5-016] Het onderwijs, aldus de WHW, moet worden aangeboden in de vorm van opleidingen (art. 7.3, eerste lid). Dit zijn in het kader van het initiële onderwijs *bachelor- of masteropleidingen* (artt. 7.3a, eerste en tweede lid). Deze opleidingen moeten zijn geaccrediteerd. Alsdan leiden de bacheloropleidingen tot de bachelorgraad en de masteropleidingen tot de mastergraad (art. 7.10a, eerste en tweede lid). Niet-initieel hoger onderwijs daarentegen kan op tal van manieren worden aangeboden. Eén van die vormen wordt in de WHW vermeld: de postinitiële masteropleiding (art. 7.3b). Deze vermelding is nodig in verband met het feit dat ook deze opleidingen kunnen worden geaccrediteerd zodat degenen die in deze opleidingen zijn afgestudeerd de mastersgraad kan worden verleend (art. 7.10a, derde lid). Andere vormen van niet-initieel onderwijs zoals postacademische cursussen, cursussen in het kader van hoger onderwijs voor ouderen (HOVO) e.d. worden in de wet niet vermeld. Dat is ook niet nodig omdat zij niet tot graden leiden.

[5-017] Bachelor- en masteropleidingen zijn in de WHW geïntroduceerd in 2002. Deze introductie was een gevolg van de in paragraaf 1.1 genoemde Bolognaverklaring van

³⁶¹ Peter Kwikkers & Ruud Louw, Zware zee en hoge horden voor E-ducation” in het Tijdschrift voor Hoger Onderwijs & Management “Thema” 2003, nr. 2.

19 juni 1999, die door 29 ministers is ondertekend. In deze verklaring hebben de ministers aangegeven te streven naar een vergelijkbare hoger onderwijsstructuur, met als belangrijke doelstelling de internationale mobiliteit van studenten te faciliteren. Om dit te bereiken beoogden zij onder andere de introductie van een systeem van twee cycli, nl. een “undergraduate” cyclus van ten minste drie jaar en een “graduate” cyclus, die zou moeten leiden tot een master- en/of doctorsgraad, van het diplomasupplement en van een uniform systeem van studiepunten alsmede de bevordering van Europese samenwerking bij de kwaliteitszorg ten behoeve van het ontwikkelen van vergelijkbare criteria en methodologie.

[5-018] Zoals in paragraaf 4.6 is gezegd, heeft de overheid inmiddels de behoefte aan *korte opleidingen* in het hoger beroepsonderwijs erkend en in de WHW de tweejarige opleiding leidend tot de associate degree geregeld³⁶², zij het (nog) als onderdeel van een bacheloropleiding (artt. 5a.13, 7.8a en 7.10b) en aanvankelijk als experiment tot een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip (art. 18.63). Inmiddels is door het kabinet tot definitieve invoering van het associate degree-programma besloten³⁶³.

5.3.4. Het instellen en beëindigen van opleidingen

[5-019] Opleidingen worden ingesteld en beëindigd door het bestuur van de instelling. Omdat in het bestuurs- en beheersreglement de organisatie van de instelling, althans in hoofdlijnen, moet zijn geregeld (artt. 9.4, 10.3b, eerste lid, en 11.3, eerste lid), is het logisch dat ook de opleidingen die aan een (bekostigde) instelling zijn ingesteld, in dat reglement te worden vermeld. Voor de universiteiten is dit in de WHW uitdrukkelijk bepaald (art. 9.11, tweede volzin). De wet geeft de medezeggenschapsorganen geen instemmingsrecht ten aanzien van het instellen en beëindigen van opleidingen. Ook de onthouding van de instemming aan (een wijziging van) het bestuurs- en beheersreglement, resp. het bestuursreglement kan het instellen of beëindigen niet verhinderen. Het reglement heeft met andere woorden op dit punt geen constitutieve maar slechts declaratoire werking.

[5-020] Het ligt in de rede dat in een professionele organisatie als een universiteit of hogeschool het initiatief tot het instellen van een nieuwe opleiding uit de faculteit of een daarmee vergelijkbare eenheid komt. Daar bevinden zich degenen die het onderwijsprogramma moeten opstellen en, als de opleiding daadwerkelijk wordt ingesteld, het onderwijs zullen moeten verzorgen. Het initiatief om een opleiding te beëindigen kan uitgaan van de faculteit of een daarmee vergelijkbare eenheid maar ook van het college van bestuur bijv. omdat het uit bedrijfsmatig oogpunt niet meer aanvaardbaar is de opleiding in stand te houden.

³⁶² Wet van 14 juni 2007, Stb. 254

³⁶³ Brief van de staatssecretaris van OCW aan de Tweede Kamer van 7 februari 2011, ref. 272993, met het kabinetstandpunt over het advies van de Commissie-Veerman.

[5-021] Als het bestuur van de instelling heeft besloten een nieuwe opleiding in te stellen, zal het de NVAO moeten verzoeken de opleiding te accrediteren. Zonder deze accreditatie kan aan de afgestudeerden geen wettelijke graad worden verleend. De accreditatie van een nieuwe opleiding wordt door de wet de “toets nieuwe opleiding” genoemd (art. 5a.11). Omdat dit niets anders dan accreditatie zij het via een wat andere procedure, wordt in dit boek, voor zover niet uitdrukkelijk het tegendeel blijkt, onder “accreditatie” de toets nieuwe opleiding mede begrepen. Voor de accreditatie zij verwezen naar hoofdstuk 3 van dit boek. Indien de instelling de voor de nieuwe opleiding ingeschreven studenten en de aan de afgestudeerden van de opleiding verleende graden wil laten meetellen voor de bekostiging van de instelling, zal de opleiding de zgn. macrodoelmatigheidstoets met goed gevolg moeten doorstaan (art. 6.2). Alle geaccrediteerde opleidingen, ook de geaccrediteerde postinitiële opleidingen, moeten worden opgenomen in het Centraal register opleidingen hoger onderwijs (CROHO), dat door de minister van OCW wordt gehouden.

[5-022] Aanvankelijk ging de toets nieuwe opleiding altijd vooraf aan de macrodoelmatigheidstoets. Na de aanvraag van de toets nieuwe opleiding bij de NVAO nam de NVAO daarover een besluit. Dat besluit moest binnen zes maanden na de aanvraag worden genomen (art. 5a.11, vijfde lid). Indien het oordeel van de NVAO positief was, kon het instellingsbestuur de opleiding als nieuwe opleiding laten registreren in het CROHO. Deze registratie moest dan binnen zes maanden na het besluit van de NVAO plaatsvinden maar niet eerder dan nadat de opleiding de ministeriële macrodoelmatigheidstoets positief had doorstaan dan wel de termijn voor de minister daarover te beslissen zonder besluit was verstreken. Het verzoek voor deze macrodoelmatigheidstoets moest binnen die zes maanden bij de minister worden ingediend. Het instellingsbestuur moest daarbij rekening houden met de termijn van vier maanden die noodzakelijk was voor de besluitvorming van de minister. Na een positief besluit van minister of als de minister binnen vier maanden niet had besloten, kon het instellingsbestuur de opleiding in het CROHO laten registreren. Het nadeel van deze volgorde is evident. Als de macrodoelmatigheidstoets negatief uitviel, was alle tijd en moeite die de instelling en de NVAO in het accreditatieproces hadden gestoken voor niets geweest. Bij de wetswijziging inzake associate-degreeprogramma's is de mogelijkheid geopend om de volgorde van de aanvragen voor een macrodoelmatigheidstoets en een toets nieuwe opleiding om te draaien. Eerst vraagt het instellingsbestuur bij de minister een macrodoelmatigheidstoets aan. De minister neemt in alle gevallen een besluit binnen de in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) gestelde termijn van acht weken. Indien de minister positief heeft besloten, vraagt het instellingsbestuur daarna bij de NVAO de toets nieuwe opleiding aan, die binnen zes maanden besluit. Het positieve besluit over de macrodoelmatigheidstoets blijft tien maanden geldig. Binnen die tien maanden moet dus de toets nieuwe opleiding zijn afgerond en de opleiding in het CROHO zijn geregistreerd.

5.3.5. Macrodoelmatigheidstoets

[5-023] De macrodoelmatigheidstoets houdt de beoordeling door de minister in van de vraag of de nieuwe (initiële) opleiding gelet op het geheel van voorzieningen op het gebied van het hoger onderwijs al dan niet in strijd is met een doelmatige taakverdeling tussen de instellingen (art. 6.2, eerste lid). De reden hiervan is de verantwoordelijkheid van de minister voor een doelmatige besteding van overheidsmiddelen. Het is bij uit-

stek de verantwoordelijkheid van de minister voor het stelsel van hoger onderwijs die meebrengt dat hij degene is die verantwoordelijk is voor de beantwoording van de vraag of een nieuwe opleiding al dan niet in strijd is met de macrodoelmatigheid. Na de inwerkingtreding van de WHW is van meet af aan getracht deze verantwoordelijkheid af te schuiven op de instellingen onder het mom van vergroting van de autonomie van de instellingen. “Het ontwikkelde instrumentarium” zo wordt opgemerkt in de nota naar aanleiding van het eindverslag bij het ontwerp van de WHW³⁶⁴ “is er op gericht om instellingen zelf verantwoordelijkheid te laten dragen voor een permanent proces van taakverdeling en doelmatigheidsvergroting. Dat proces is zo ingericht dat zoveel mogelijk wordt voorkomen dat de minister behoeft te interveniëren.”

[5-024] In deze lijn paste ook de rol van de Adviescommissie Onderwijsaanbod (ACO) die, zoals in paragraaf 1.4.1 is gezegd, in de WHW werd opgenomen door middel van een amendement van de kamerleden Netelenbos (PvdA) en Lansink (CDA)³⁶⁵. Deze commissie, waarvan de voorzitter en overige leden door de minister werden benoemd, was belast met de beoordeling van de macrodoelmatigheid van de opleidingen die de instellingen voornemens waren te verzorgen. De commissie moest daarbij betrekken de behoeften aan hoger onderwijs en onderzoek gelet op het geheel van de voorzieningen op het gebied van het hoger onderwijs en mede gelet op de spreiding van de voorzieningen. De commissie moest daarbij rekening houden met het profiel van de instellingen. Deze ministeriële commissie adviseerde niet aan de minister maar aan de instellingen. Een advies van de ACO was verplicht als de instelling een nieuwe opleiding wil laten registreren in het CROHO. De instelling diende het advies bij het registratieverzoek mee te zenden aan de minister. De minister kon vervolgens, beschikkend over het advies van de ACO, de instelling het recht op registratie van de opleiding onthouden. De ACO heeft bestaan 1993 tot en met 2003. Zij is met ingang van 22 september 2003 opgeheven met de inwerkingtreding van de desbetreffende bepalingen van de wijzigingswet inzake “accreditatie in het hoger onderwijs”³⁶⁶ bij het Koninklijk besluit van 22 september 2003, Stb. 368.

[5-025] In de WHW zoals deze thans luidt na de wijziging bij de wet inzake “accreditatie in het hoger onderwijs is het – dankzij een amendement op het desbetreffende wetsontwerp³⁶⁷ – de minister die zich bij de beoordeling van de macrodoelmatigheid kan laten bijstaan door een adviescommissie (art. 6.2, tweede lid). Deze commissie adviseert de minister en niet de instellingen. Inmiddels is deze commissie daadwerkelijk ingesteld: de zgn. Commissie doelmatigheid hoger onderwijs³⁶⁸. De minister kan beleidsregels vaststellen op grond waarvan hij de aanvragen beoordeelt (art. 6.2, vierde lid). Dat zou hij overigens ook kunnen als dat niet in de wet had gestaan. Het spreekt van zelf dat ook de commissie bij haar oordeel met deze beleidsregels rekening moet houden. Deze beleidsregels zijn laatstelijk vastgesteld op 17 juni 2009: de zgn. Beleidsregel doelmatigheid hoger onderwijs 2009³⁶⁹. Hoewel het de minister is die moet

³⁶⁴ Kamerstukken II, 1990-1991, 21 073, nr. 16, blz. 13

³⁶⁵ Kamerstukken II, 1991-1992, 21 073, nr. 101

³⁶⁶ Wet van 6 juni 2002, Stb. 302

³⁶⁷ Kamerstukken II, 2001-2002, 27 920, nr. 34

³⁶⁸ Besluit van de minister van OCW van 17 juni 2009, Stcrt. 117

³⁶⁹ Besluit van de minister van OCW van 17 juni 2009, Stcrt. 115

beslissen of een nieuwe opleiding al dan niet met de macrodoelmatigheid in strijd is en het derhalve aan de minister is te beargumenteren wanneer dat eventueel niet het geval is, wordt in de beleidsregel de bewijslast omgekeerd: het is de instelling die moet aantonen dat wordt voldaan aan een aantal in de beleidsregel genoemde voorwaarden:

- de opleiding moet aantoonbaar bijdragen aan de verdere ontwikkeling van de Nederlandse kennissamenleving doordat zij tegemoet komt aan een door de minister erkende behoefte aan nieuwe beroepen of aan door de minister noodzakelijk geachte nieuwe ontwikkelingen, waaronder wetenschappelijke ontwikkelingen in innovatieve sectoren dan wel aan een andere door de minister erkende behoefte op terreinen waarvoor de Rijksoverheid een bijzondere verantwoordelijkheid op stelselniveau draagt, of

- de opleiding wordt gevestigd in een landsdeel waarover bestuurlijke afspraken met de minister zijn gemaakt om de kennisinfrastructuur aldaar te versterken, om daarmee gebiedsspecifieke knelpunten en achterstandsituaties te verminderen,

èn

- het realiseren van de opleiding mag naar de mening van de minister op langere termijn niet tot substantieel nadelige of bovenmatig nadelige effecten leiden voor de benutting van de bestaande capaciteit en infrastructuur op het desbetreffende onderwijs- en onderzoeksterrein, waaronder tevens moet worden begrepen het aanbod van vergelijkbaar geaccrediteerd, niet-bekostigd onderwijs, dat de student onder vergelijkbare condities kan volgen als het onderwijs van een bekostigde opleiding,

èn

- de inbedding van de opleiding in de (regionale) kennisinfrastructuur moet voldoende zijn verzekerd.

[5-026] Het moge duidelijk zijn dat deze criteria weinig of niets te maken hebben met de macrodoelmatigheid zoals deze de wetgever voor ogen heeft gestaan: een voldoende spreiding en mate van verscheidenheid van de voorzieningen in het hoger onderwijs³⁷⁰, dus het voorkomen van het instellen van te veel dezelfde opleidingen, gelet op het aantal studenten dat die opleidingen volgt. Zij zijn zelfs in strijd met de wet nu het ingevolge de wet bij de macrodoelmatigheidstoets uitsluitend kan gaan om de beoordeling van een doelmatige taakverdeling tussen de instellingen, gelet op het geheel van voorzieningen op het gebied van het hoger onderwijs (art. 6.2, eerste lid). De criteria van de beleidsregeling zijn het schoolvoorbeeld van *détournement de pouvoir*: het gebruik van een bevoegdheid voor een ander doel dan die bevoegdheid is gegeven. Dit is bij wet verboden (art. 3:3 Awb). In de criteria van de beleidsregel van de minister is bovendien alle objectiviteit uitgebannen. Niet de behoefte van nieuwe beroepen is bepalend maar een door de minister erkende behoefte aan nieuwe beroepen. Niet nieuwe ontwikkelingen zoals nieuwe wetenschappelijke ontwikkelingen zijn bepalend maar door de minister noodzakelijk geachte nieuwe ontwikkelingen, waaronder wetenschappelijke ontwikkelingen in innovatieve sectoren enz. De minister bepaalt dus – zonder dat daarvoor enige motivering nodig is – of aan nieuwe beroepen of (wetenschappelijke) ontwikkelingen behoefte is. Het belang van de instelling bijv. om voldoende aantrekkelijk

³⁷⁰ Vgl. art. 6.5, eerste lid onder a, WHW

te zijn voor studenten, legt helemaal geen gewicht in de schaal. De beleidsregels zijn dus niet alleen het schoolvoorbeeld van *detournement de pouvoir* maar ook van willekeur. Niet alleen is de beleidsregel in strijd met de WHW (art. 6.2, eerste lid, eerste volzin) maar ook Algemene wet bestuursrecht (Awb), in het bijzonder met de artikelen 3:3 en 3:4 van die wet. We zijn hier ver weg van de programmeervrijheid die de wetgever door middel van de WHW aan de instellingen voor hoger onderwijs heeft beogen te geven.

[5-027] De beleidsregels ademen bovendien een enge nationale geest. Zij gaan geheel voorbij aan het feit dat universiteiten en hogescholen spelers zijn op een *internationale competitieve markt*³⁷¹ en dat de macrodoelmatigheid kan meebrengen dat zij opleidingen instellen om in staat te zijn internationaal te kunnen concurreren, ook al mocht de minister van OCW menen dat er voor de Nederlandse markt geen behoefte aan is. De beleidsregels houden geen rekening met de belangen van de instellingen en zijn daardoor ook in strijd met artikel 3:4 Awb dat voorschrijft dat het bestuursorgaan de rechtstreeks bij het besluit betrokken belangen afweegt, voor zover niet uit een wettelijk voorschrift of uit de aard van de uit te oefenen bevoegdheid een beperking voortvloeit.

[5-028] Het door de overheid ten aanzien van de instelling van nieuwe opleidingen gevoerde *ontmoedigingsbeleid* is op zich zelf niet onbegrijpelijk, gelet op de vele nieuwe opleidingen die na de inwerkingtreding van de WHW in het bijzonder de hogescholen voornemens waren te verzorgen. Hogescholen worden anders dan universiteiten vrijwel geheel studentafhankelijk bekostigd. Het bekostigingsmodel prikkelt met name hen ertoe zoveel mogelijk studenten te verwerven. Door het instellen van nieuwe opleidingen kan de aantrekkelijkheid van de instelling en daarmee het aantal studenten worden vergroot³⁷². Het nieuwe bekostigingsmodel³⁷³ versterkt deze prikkel. Het verdient naar mijn mening dan ook de voorkeur de bekostiging van de hogescholen minder studentafhankelijk te maken boven het creëren van een dubieus toetsingskader voor de macrodoelmatigheid als thans het geval is.

[5-029] Indien twee of meer opleidingen worden samengevoegd tot één opleiding, is formeel sprake van een nieuwe opleiding en moet ook deze nieuwe opleiding worden geaccrediteerd en de macrodoelmatigheidstoets ondergaan. Omdat er evenwel materieel geen nieuwe opleiding ontstaat, regelt artikel 7.1 van de beleidsregel hiervoor een lichte procedure: met een voornemen om twee of meer reeds in het CROHO opgenomen opleidingen samen te voegen tot een verbrede opleiding wordt ingestemd, indien

³⁷¹ Zoals enkele jaren eerder wel onderkend in o.a. de memorie van toelichting op het wetsontwerp inzake de invoering van accreditatie in het hoger onderwijs (Kamerstukken II, 2000-2001, 27 920, nr. 3, blz. 2)

³⁷² Vgl. hetgeen de ACO opmerkt in haar eindrapport: "Een belangrijke factor acht de commissie de bekostiging: De directe koppeling tussen studentenaantallen en financiën brengt veel instellingen, vaak vanuit hun positie en belang gerechtvaardigd, tot een beleid dat op nationaal niveau ondoelmatig is." (Eindrapport ACO van oktober 2003, onder 1.3.1)

³⁷³ Zie paragraaf 4.5.3.

dit voornemen niet leidt tot het verzorgen van een (materieel) nieuwe opleiding, en de verbrede opleiding wordt verzorgd in een of in beide vestigingsplaatsen van de oorspronkelijke opleidingen.

[5-030] De macrodoelmatigheid speelt niet uitsluitend een rol bij nieuwe opleidingen. Zij kan ook meebrengen dat de minister aan universiteiten of hogescholen voor *bestaande opleidingen* het recht op bekostiging ontnemt, nl. als de verzorging van de desbetreffende opleiding gelet op de spreiding en de mate van verscheidenheid van de voorzieningen in het hoger onderwijs en het profiel van de instelling die de desbetreffende opleiding verzorgt, in redelijkheid niet of niet meer doelmatig kan worden geacht (art. 6.5, aanhef en eerste lid onder a). Hoewel de letter van de wet dit niet uitsluit, kan de minister op die grond de instelling niet tevens het recht ontnemen aan de examens van de opleiding de wettelijke graden te verbinden. De kwaliteit van de opleiding staat immers niet ter discussie. Het is in dit geval de instelling die zelf uitmaakt of zij, nu de studenten en graden van een opleiding niet meer meetellen voor de bekostiging van de instelling, de opleiding kan en wil handhaven. De wet zal op dit punt moeten worden verduidelijkt.

[5-031] Alleen wanneer een bekostigde instelling, wat een of meer bepaalde (initiële) opleidingen betreft, niet meer voldoet aan de specifieke bekostigingsvoorwaarden van de WHW inzake de kwaliteitszorg (art. 1.18), de registratie (de artt. 6.13 t/m 6.15 inzake het CROHO), het onderwijs, de examens en de promoties (artt. 7.2 t/m 7.23) of de vooropleidingseisen of toelatingseisen (artt. 7.23a t/m 7.31), kunnen aan de instelling ten aanzien van die opleidingen zowel het recht op bekostiging als het recht graden te verlenen, worden ontnomen (art. 6.5, aanhef en eerste lid onder b). Deze bekostigingsvoorwaarden zijn immers vanouds voor de bekostigde instellingen tevens voorwaarden waaraan ter waarborging van de deugdelijkheid van het onderwijs ten minste moet worden voldaan³⁷⁴. De bekostigde instelling moet uiteraard ook aan deze voorwaarden voldoen wat haar postinitiële masteropleidingen betreft. Hetzelfde geldt voor niet-bekostigde instellingen zowel wat hun initiële als postinitiële opleidingen betreft. Indien zij daaraan niet voldoen, kan de minister aan hen het recht ontnemen aan de examens van de desbetreffende opleiding of opleidingen wettelijke graden te verbinden (art. 6.10, eerste lid). Overigens is in dit verband de vermelding van de “promoties” onjuist. Een promotie heeft geen relatie met een bepaalde bachelor- of masteropleiding. Bovendien is bij de wetswijziging inzake “versterking besturing” aan niet-bekostigde instellingen, die daarbij zijn gedegradeerd tot rechtspersonen voor hoger onderwijs, het recht op grond van de promotie de doctorsgraad te verlenen ontnomen³⁷⁵. Ook kan uit de aard der zaak indien door een bekostigde instelling niet wordt voldaan aan de wettelijke bepalingen inzake de “vestigingsplaats van een opleiding (artt. 7.17 en 7.17a), aan die instelling uitsluitend het recht inzake de bekostiging ten aanzien van de betrokken opleiding worden ontnomen. Hiervoor zij

³⁷⁴ Zie hierover paragraaf 2.3.1.

³⁷⁵ Zie hiervoor paragraaf 2.1.4.

verwezen naar paragraaf 5.3.9. Van deze ontneming van rechten moet worden onderscheiden de intrekking door de minister van een verleende accreditatie (art. 5a.12b), die overigens hetzelfde effect heeft. Hierop is ingegaan in paragraaf 3.2.4.

[5-032] De WHW geeft enige voorschriften inzake de *procedure* die de minister in acht moet nemen indien hij besluit aan een bekostigde instelling ten aanzien van een of meer opleidingen de wettelijke rechten te ontnemen (art. 6.6). Als het gaat om een ontneming van rechten wegens strijd met de macrodoelmatigheid moet de minister voordat hij het besluit neemt, een voornemen daartoe formuleren en daarvan de betrokken instelling op de hoogte stellen. Als daarna drie maanden zijn verstreken en de minister aan zijn voornemen vasthoudt, moet hij dat voornemen bekend maken aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal en hiervan tegelijkertijd een afschrift zenden aan de betrokken instelling. Uiterlijk binnen acht weken na deze bekendmaking moet de minister zijn besluit nemen (art. 6.6, eerste lid). Het ligt in de rede dat de termijn van drie maanden wordt benut voor overleg tussen de minister en de betrokken instelling over het voornemen en de gevolgen van een eventueel ministerieel besluit. Deze zware procedure, waarbij de Tweede Kamer wordt ingeschakeld, dient ter bescherming van de betrokken instelling, die in deze immers niets valt te verwijten. Als het daarentegen gaat om een ontneming van rechten wegens het niet voldoen aan de bepalingen inzake de kwaliteitszorg de registratie, het onderwijs, de examens, de promoties of de vooropleidingseisen of toelatingseisen, moet een andere, lichtere procedure worden gevolgd. Deze procedure geldt zowel voor bekostigde als niet-bekostigde instellingen (art. 6.6, tweede lid, en 6.10, derde lid). Deze procedure kan lichter zijn omdat hier de instelling een verwijt treft. Bovendien is in dit geval door de instelling herstel van de door de minister gewenste situatie mogelijk. In dit geval kan de minister volstaan met een waarschuwing aan de instelling, waarbij hij tevens de termijn bepaalt waarbinnen aan de waarschuwing gevolg moet zijn gegeven en desgewenst met hem overleg kan worden gepleegd. Deze termijn moet ten minste drie maanden bedragen. Als binnen de gestelde termijn aan de waarschuwing geen gevolg is gegeven, kan de minister zijn besluit nemen (art. 6.6, tweede lid, en 6.10, vierde lid).

[5-033] Als de minister een besluit neemt waarbij aan een instelling de wettelijke rechten worden ontnomen, wordt dat besluit niet onmiddellijk van kracht. De minister moet een *overgangstermijn* bepalen opdat de studenten van de desbetreffende opleiding in staat zijn de opleiding binnen redelijke termijn te voltooien hetzij aan de eigen instelling hetzij aan een andere instelling (art. 6.5, tweede lid, en 6.10, derde lid). Dit laatste zal de voorkeur hebben indien aan de instelling wegens het niet voldoen aan voorwaarden van erkenning het recht is ontnomen aan de examens van de opleiding de wettelijke graden te verbinden. Geen student wil graag aan die instelling in zo'n opleiding afstuderen ook al is het besluit van de minister nog niet van kracht geworden. De kwaliteit van de opleiding en de waarde van het getuigschrift staan immers ter discussie.

[5-034] De WHW voorziet in rechtsbescherming tegen het besluit van de minister tot ontneming van de wettelijke rechten. Tegen een dergelijk besluit kan bezwaar worden

aangetekend bij de minister. Van de beslissing op bezwaar is beroep mogelijk, voor zover het een bekostigde instelling betreft, bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (art. 14.1, onder d) en, voor zover het een niet-bekostigde instelling betreft, bij de rechtbank. Dit verschil is niet te rechtvaardigen.

5.3.6. Gezamenlijke opleiding

[5-035] Al vele jaren zijn er gezamenlijke opleidingen van Nederlandse instellingen en van Nederlandse en buitenlandse instellingen. Zo hebben de Universiteit Leiden en de Technische Universiteit Delft al enige jaren de bacheloropleidingen “Life Science & Technology” en “Molecular Science & Technology” gemeen. Formeel bestaat elk van deze gezamenlijke opleidingen in een tweetal opleidingen met een identieke onderwijs- en examenregeling met dezelfde docenten en met een personele unie tussen de examencommissies. Tenzij aan een examen verschillende titels verbonden zijn, hetgeen het geval kan zijn bij masteropleidingen (bijv. drs. en ir.), kon en kan bij deze gezamenlijke opleidingen desgewenst één getuigschrift worden afgegeven. Formeel was hier sprake van een “double degree”. Met de wijzigingswet inzake de “versterking besturing” is het mogelijk geworden te komen tot een gezamenlijke opleiding ook in formele zin, die leidt tot één getuigschrift en één graad de “joint degree (art. 7.3c). De introductie van de joint degree in de WHW is ook van belang voor de internationale samenwerking tussen Nederlandse en buitenlandse instellingen, bijv. in het kader van het “Erasmus Mundusprogramma”³⁷⁶. Het probleem daarbij heeft evenwel vooral betrekking op de bekostiging van de betrokken Nederlandse instellingen door de Nederlandse overheid. Met de introductie van de “joint degree” in de wet wordt dit probleem slechts ten dele opgelost. Zo hebben opleidingen, verzorgd in samenwerking met buitenlandse instellingen die tot een joint degree leiden, in de regel een langere cursusduur dan één jaar. Als de studenten die voor dat programma zijn ingeschreven, het eerste jaar het onderwijs in Nederland volgen en het tweede jaar bij de buitenlandse instelling, is het de vraag of zij nu het nieuwe bekostigingsmodel³⁷⁷ van toepassing is geworden, in het tweede jaar voor de bekostiging worden meegeteld. Er kan immers worden gesteld dat zij in het tweede jaar niet meer aan het woonplaatsvereiste voldoen. Het nieuwe bekostigingsmodel bevat dus niet echt een prikkel joint degrees in samenwerking met buitenlandse instellingen te bevorderen.

[5-036] Een “joint degree” is een bachelor- of mastergraad die een Nederlandse instelling verleent, samen met een of meer instellingen in binnen- of buitenland, nadat de student een studieprogramma heeft doorlopen waarvoor de samenwerkende instellingen gezamenlijk verantwoordelijk zijn. Daarbij zijn uiteraard alleen de Nederlandse

³⁷⁶ Een programma van de Europese Commissie, waarvan het algemeen doel is de kwaliteit van het hoger onderwijs in Europa te bevorderen, de loopbaanperspectieven van studenten te verbeteren en het interculturele begrip te bevorderen door samenwerking met derde landen in overeenstemming met de EU-doelstellingen voor extern beleid ten einde bij te dragen tot een duurzame ontwikkeling van derde landen op het gebied van hoger onderwijs (Publicatieblad van de Europese Unie van 10 februari 2009, C 33/21).

³⁷⁷ Zie paragraaf 5.4.3.

instellingen verantwoordelijk voor het naleven van de Nederlandse wettelijke voorschriften. Buitenlandse instellingen die niet in Nederland zijn gevestigd, vallen buiten het bereik van de Nederlandse wetgeving. Het studieprogramma dat tot een joint degree leidt, behoeft niet per definitie een volledige opleiding te zijn. Het kan ook gaan om een gedeelte van een opleiding zoals een afstudeerrichting of een specifiek traject binnen de opleiding. Een joint degree is niet mogelijk op basis van een programma dat deels wetenschappelijk onderwijs en deels hoger beroepsonderwijs is. Dat zou immers in strijd zijn met het binaire stelsel van de WHW.

[5-037] Bij een joint degree waarbij uitsluitend Nederlandse instellingen zijn betrokken, zijn deze krachtens de WHW (art. 7.3c, eerste lid, tweede volzin) gezamenlijk verantwoordelijk voor de *taken en bevoegdheden* op het gebied van:

- de accreditatie (artt. 5a.9 en 5a.11),
- de macrodoelmatigheidstoets (art. 6.2),
- de registratie in het CROHO (art. 6.14),
- de vaststelling van de studielast (artt. 7.4a, derde en achtste lid, en 7.4b, derde lid),
- het instellen van een propedeutische fase in een bacheloropleiding en het eventueel verbinden van een propedeutisch examen aan die fase (art. 7.8),
- het instellen en uitbrengen van een bindend studieadvies, resp. verwijzing in de propedeutische fase (artt. 7.8b en 7.9),
- de graadverlening (art. 7.10a),
- het afgeven van getuigschriften en verklaringen (art. 7.11),
- het benoemen van de leden van de examencommissies (art. 7.12a),
- het vaststellen van de onderwijs- en examenregeling (art. 7.13),
- het bepalen van de vestigingsplaats van de opleiding (art. 7.17)³⁷⁸,
- de vooropleidings- en toelatingseisen (artt. 7.24 tot en met 7.30d),
- de inschrijving (artt. 7.32, 7.37 en 7.42),
- de verwijdering van de studenten (art. 7.42a) en
- de instelling van opleidingscommissies (artt. 9.18, 10.3c en 11.11).

[5-038] Als bij de joint degree ook een of meer buitenlandse instellingen zijn betrokken, zijn voor deze onderwerpen uitsluitend de Nederlandse instellingen verantwoordelijk (art. 7.3c, eerste lid), althans volgens de Nederlandse wetgeving. De buitenlandse instelling ressorteert onder de wetgeving van het eigen land, waarin ook voorschriften over verantwoordelijkheden kunnen zijn neergelegd. Welke instelling verantwoordelijk is voor de uitvoering resp. uitoefening van taken en bevoegdheden ten aanzien van andere onderwerpen met betrekking tot de gezamenlijke opleiding of afstudeerrichting moet in een overeenkomst worden vastgelegd (art. 7.3c, tweede lid, eerste volzin). De Nederlandse instellingsbesturen blijven voor de uitoefening van deze taken en bevoegdheden gezamenlijk verantwoordelijk ten opzichte van belanghebbenden buiten de instelling (art. 7.3c, tweede lid, tweede volzin) zoals bijv. aanstaande studenten. In die overeenkomst zullen vanzelfsprekend ook afspraken worden vastge-

³⁷⁸ Zie paragraaf 5.3.9.

legd over de onderlinge verrekening van financiële baten van de joint degree uit overheidsbekostiging, collegegeld en eventuele bijdragen van derden zoals de Europese Unie, opdat de instellingen voldoende gecompenseerd worden voor de door hen verrichte activiteiten.

[5-039] Naast de bepalingen die de joint degree mogelijk maken en de verantwoordelijkheid voor de verschillende taken en bevoegdheden regelen, bevat de WHW bij de regeling van de joint degree enige bijzondere bepalingen over de *inschrijving* van de studenten en de hoogte van het *collegegeld*: als een student zich bij een instelling laat inschrijven voor een gezamenlijke opleiding of afstudeerrichting, moet die student ook worden ingeschreven bij de opleiding van de andere instelling, althans voor zover het een Nederlandse instelling betreft (art. 7.3c, derde lid). Voor de vaststelling van het instellingscollegegeld³⁷⁹ is, in het geval de betrokken studenten voor een gezamenlijke opleiding of afstudeerrichting ook zijn ingeschreven bij een buitenlandse instelling voor hoger onderwijs, het bij of krachtens de wet vastgestelde minimumbedrag niet van toe passing. Het collegegeld kan dus op € 0 worden gesteld. Voorkomen moet worden dat de studenten van de buitenlandse instelling die aan deze instelling al collegegeld hebben betaald en zich in het kader van het joint degree-programma ook aan een Nederlandse instelling moeten laten inschrijven en derhalve het (instellings-)collegegeld moeten betalen, worden geconfronteerd met dubbele lasten³⁸⁰. Voor studenten die aan een Nederlandse instelling zijn ingeschreven en zich in het kader van een joint degree-programma ook aan een buitenlandse instelling moeten laten inschrijven, geeft de wet geen voorziening. De Nederlandse instelling zal hierover afspraken moeten maken met haar buitenlandse partner(s).

[5-040] De wet geeft bij de regeling van de joint degree geen bijzondere voorschriften voor de *accreditatie*. Als de opleiding wordt verzorgd door twee (of meer) Nederlandse instellingen moeten deze gezamenlijk accreditatie vragen. Als de opleiding wordt verzorgd door een Nederlandse instelling en een of meer buitenlandse instellingen, moet de Nederlandse instelling de accreditatie vragen. Ook geeft de wet geen bijzondere voorschriften voor de *macrodoelmatigheidstoets*. Ook in dit geval zal de Nederlandse instelling resp. zullen de Nederlandse instellingen gezamenlijk om die toets moeten vragen. Het spreekt vanzelf dat de minister zich bij zijn beoordeling rekenschap zal moeten geven van het gezamenlijk karakter. Wanneer de opleiding die leidt tot een joint degree, al door de betrokken Nederlandse instelling of instellingen wordt verzorgd, is er geen sprake van nieuw opleiding en is derhalve de macrodoelmatigheidstoets niet aan de orde.

³⁷⁹ Zie voor de begrippen “wettelijk collegegeld” en “instellingscollegegeld” paragraaf 8.6.2.

³⁸⁰ Kamerstukken II, 2008-2009, 31 821, nr. 3, blz. 35

5.3.7. Vrij programma

[5-041] De WHW opent de mogelijkheid dat degene die dat wenst, zelf een programma samenstelt waaraan een examen is verbonden dat leidt tot een bachelor- of mastergraad (art. 7.3d). Deze mogelijkheid bestaat uitsluitend in het *wetenschappelijk onderwijs*. Zij is in het hoger beroepsonderwijs afgeschaft per 1 september 1988³⁸¹. In de memorie van toelichting op het ontwerp dat tot de desbetreffende wijzigingswet heeft geleid, is als reden voor dit verschil opgemerkt dat “opleidingen in het hoger beroepsonderwijs herleidbaar dienen te zijn tot een bepaalde beroepspraktijk, waarop de inhoud van het onderwijsprogramma is afgestemd. De samenstelling van een individueel examenpakket kan” aldus de memorie van toelichting “spanning opleveren met dit uitgangspunt. Binnen het wetenschappelijk onderwijs is” zo vervolgt die memorie “voor een groot deel van het onderwijsaanbod sprake van een minder directe relatie met een bepaalde beroepspraktijk”³⁸². Alsof dit niet al kon onder ogen was gezien bij de introductie van het vrije programma in het hoger beroepsonderwijs in 1986! De werkelijke reden is een andere. Deze blijkt ook uit die memorie van toelichting: “In het hoger beroepsonderwijs is een praktijk gegroeid, waarbij op grond van deze bepaling «vrije studierichtingen» gestandaardiseerd worden aangeboden, maar niet centraal worden geregistreerd als nieuwe opleidingen. Dit staat op gespannen voet met het streven naar grotere transparantie”. Hiermee werd bedoeld op het feit dat hogescholen in de praktijk voorgestructureerde “vrije programma’s” ontwikkelden en aanboden om geen last te hebben van de macrodoelmatigheidstoets en de voorschriften over de vestigingsplaats van een opleiding.

[5-042] De wet geeft deze mogelijkheid aan “de student die is ingeschreven voor een opleiding in het wetenschappelijk onderwijs” (art. 7.3d, eerste volzin). Dit suggereert ten onrechte dat de betrokkene altijd al daadwerkelijk als student voor een bepaalde opleiding moet zijn ingeschreven. Dat is echter niet noodzakelijk. Het vrije programma is geen opleiding maar, zo is de bedoeling, zal door de betrokkene zelf uit onderdelen van verschillende opleidingen worden samengesteld. De betrokkene kan dit doen nadat hij al een propedeuse van een bacheloropleiding heeft gevolgd ten behoeve van de twee volgende jaren maar hij kan dit ook al doen voordat hij met de bacheloropleiding of de masteropleiding aanvangt. Het is aannemelijk dat hij in dat geval zijn inschrijving zal laten afhangen van de vraag of de examencommissie voor dat vrije programma toestemming geeft.

[5-043] De *toestemming van de examencommissie* is voorgeschreven ter waarborging van de samenhang, kwaliteit en het niveau van het door de betrokkene samengestelde vrije programma. Aan dat programma is immers een examen verbonden dat als het met goed gevolg is afgelegd, tot de bachelor- of mastergraad leidt. De examencommissie moet bij het verlenen van haar toestemming aangeven tot welke door de instelling

³⁸¹ Wet van 2 april 1998, Stb. 216 (uitvoering van de in het HOOP 1996 aangekondigde maatregelen)

³⁸² Kamerstukken II, 1996-1997, 25 370, nr. 3, blz. 21

aangeboden opleiding het door de betrokkene samengestelde programma voor de toepassing van de WHW wordt geacht te behoren (art. 7.12b, eerste lid onder c). Dit is nodig omdat de inschrijving alleen kan voor een opleiding. Omdat niet op voorhand zal vaststaan welke examencommissie bevoegd is de toestemming te verlenen, is bepaald dat, indien nodig, het instellingsbestuur de examencommissie aanwijst die met het nemen van de beslissing inzake de toestemming is belast (art. 7.3d, tweede volzin).

[5-044] Het vrije programma zoals voor het wetenschappelijk onderwijs is geregeld in de WHW, komt voort uit het vrij doctoraal examen dat in het naar aanleiding van de Wet twee-fasenstructuur w.o.³⁸³ herziene Academisch Statuut³⁸⁴ is geïntroduceerd als opvolger van de zgn. vrije studierichting van het individuele type, die geregeld werd in artikel 176 van het Academisch Statuut van 1963³⁸⁵. Bij deze vrije studierichting moest het kandidaatsexamen een der kandidaatsexamens zijn van de desbetreffende faculteit (art. 175 Academisch Statuut 1963). Het doctoraal examen moest als hoofdvak een der vakken van de faculteit omvatten en als bijvakken twee of drie vakken uit de faculteit of uit een andere faculteit. De samenstelling was onderworpen aan de goedkeuring van de hooglerarenfaculteit. In het herziene Academisch Statuut kon degene die het propedeutisch examen had afgelegd, een vrij doctoraal examen samenstellen uit onderdelen naar zijn keuze, zij het onder goedkeuring van het faculteitsbestuur (art. 12 Academisch Statuut 1981). De beperkingen omtrent de keuze van hoofdvak en aantal bijvakken zijn toen vervallen. Het vrij doctoraal examen is in 1986 als “vrije studierichting” ook in het hoger beroepsonderwijs geïntroduceerd. Het is voor het wetenschappelijk en hoger beroepsonderwijs als “vrij programma in de WHW opgenomen. Om eerdergenoemde redenen is de mogelijkheid van zulk een programma in het hoger beroepsonderwijs per 1 september 1988 afgeschaft.

5.3.8. Centraal register opleidingen hoger onderwijs

[5-045] Alle geaccrediteerde opleidingen moeten worden geregistreerd in het Centraal register opleidingen hoger onderwijs (CROHO) (art. 6.13). Zonder deze registratie mogen zij niet worden verzorgd³⁸⁶. De wet definieert het CROHO een systematisch geordende verzameling gegevens met betrekking tot de opleidingen die door de instellingen voor hoger onderwijs verzorgd worden. Op verscheidene plaatsen in dit boek heb ik erop gewezen dat het gebruik van dit soort dogmatische definities in de wetgeving zo veel mogelijk dient te worden vermeden³⁸⁷. Het is beter te bepalen dat er een CROHO is waarin alle geaccrediteerde opleidingen die de instellingen verzorgen, moeten worden geregistreerd en aan de houder van het CROHO de verplichting op te leggen ervoor te zorgen dat in het CROHO de desbetreffende gegevens op een systematische en geordende wijze worden opgeslagen. De minister is belast met de aanleg, het beheer en de bekendmaking van het register en met het verstrekken van informatie uit het

³⁸³ Wet van 14 maart 1981, Stb. 137

³⁸⁴ Koninklijk besluit van 26 oktober 1981, Stb. 653

³⁸⁵ Koninklijk besluit van 11 september 1963, Stb. 380

³⁸⁶ Dit is in de wet niet expliciet bepaald maar vloeit voort uit het karakter van het CROHO als officiële lijst van geaccrediteerde opleidingen in het hoger onderwijs alsmede impliciet uit de bepaling dat de minister de registratie beëindigt indien het instellingsbestuur te kennen heeft gegeven dat de instelling de opleiding niet langer zal verzorgen (art. 6.15, eerste lid onder a).

³⁸⁷ Zie paragrafen 5.3 (definitie van “opleiding”) en 9.10.1 (definitie van “examencommissie”)

register (art. 6.13, eerste lid, tweede volzin). Deze taak wordt uitgevoerd door de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) van zijn ministerie.

[5-046] Het CROHO is in de WHW opgenomen bij de (eerste) nota van wijziging³⁸⁸. Hoewel ook in het oorspronkelijke ontwerp van de WHW de opleiding een centraal begrip was, was in de opzet van dat ontwerp niet de opleiding maar de op een hoger aggregatieniveau gelegen sector het aangrijpingspunt voor sturing door de overheid. Binnen de aan een instelling door de minister toegewezen sectoren had zij programmeervrijheid. Deze vrijheid hield in dat zij binnen de sectoren opleidingen kon instellen en beëindigen zonder preventief toezicht van de minister. De minister kon repressief, door middel van een zgn. negatieve verklaring van bekostiging aan een bekostigde instelling een sector of een of meer onderdelen van een sector ontnemen op een aantal limitatief in de wet genoemde gronden, waarvan de belangrijkste betrekking hadden op kwaliteit en macrodoelmatigheid. Ten behoeve van de programmeervrijheid was in de opzet van het ontwerp van de WHW geen plaats meer voor een catalogus van door de overheid geaccepteerde opleidingen met aanduiding van hoofd-, bij- en keuzevakken zoals het bijzonder deel van het Academisch Statuut of het in de WHBO voorziene – maar nooit tot stand gekomen – hbo-statuuut. Bij nota van wijziging is evenwel de sector uit het ontwerp geschrapt en is de opleiding het aangrijpingspunt geworden voor de overheid met het CROHO als een substituut voor het Academisch Statuut. De programmeervrijheid van de instellingen zoals voorzien in het oorspronkelijk ontwerp van de WHW, werd daarmee aanzienlijk gereduceerd. Wat de universiteiten betreft is daardoor de programmeervrijheid onder de WHW zelfs minder geworden dan die waarover zij onder de WWO 1986 beschikten, nl. door het vervallen van de mogelijkheid van het instellen van vrije studierichtingen van het algemene type. Met de introductie van accreditatie per opleiding en de in paragraaf 5.3.5 besproken dubieuze ministeriële criteria van de macrodoelmatigheidstoets is de programmeervrijheid nog verder uitgehouden.

[5-047] In het gekozen systeem, waarbij de opleiding het aangrijpingspunt is geworden voor overheidssturing, maar ook als dat aangrijpingspunt op een hoger aggregatieniveau wordt belegd, is een register als het CROHO noodzakelijk omdat er nu eenmaal een authentiek register moet zijn waarin alle geaccrediteerde opleidingen, voldoende identificeerbaar, zijn vermeld. Mocht eraan worden getwijfeld of een bepaalde opleiding aan een bepaalde instelling wel tot wettelijke graden en titels leidt, geeft raadpleging van het register het antwoord. Ook geeft het register duidelijkheid over de naam van de opleidingen zoals deze ook op het getuigschrift moet worden vermeld. Daartoe wordt het CROHO veelal geraadpleegd door journalisten of studentenorganisaties. Het CROHO is niet bedoeld voor de voorlichting van (aanstaande) studenten³⁸⁹. Dat is de verantwoordelijkheid van de individuele instellingen. Zij geven inzicht in hun onderwijsaanbod door middel van brochures, folders, de website enz. De WHW schrijft voor dat het college van bestuur zodanige informatie aan studenten en aanstaande studenten verstrekt over de instelling, het te volgen onderwijs en de opleidingsnamen dat het die personen in staat stelt opleidingsmogelijkheden te vergelijken, zich een goed oordeel te vormen over de inhoud en de inrichting van het gevolgde of te volgen onderwijs en de

³⁸⁸ Kamerstukken II, 1989-1990, 21 073, nr. 5

³⁸⁹ Nochtans wordt in de nota van toelichting bij het Koninklijk besluit van 29 januari 2009, Stb. 58, beweerd dat “het CROHO een belangrijke functie vervult bij de voorlichting van aankomende studenten”. Het ministerie van OCW blijft hardnekkig in zijn dwalingen.

examens (art. 7.15, eerste lid). Voor zover het er om gaat de opleidingsmogelijkheden die bij verschillende instellingen bestaan, te vergelijken, moeten de instellingen samenwerken. Hiertoe hebben de HBO-raad, de VSNU, NRTO (v/h PAEPON), het ISO en de Lsvb, gezamenlijk het initiatief genomen voor de totstandkoming van de website “Studiekeuze123” welk initiatief mede mogelijk is gemaakt door het ministerie van OCW. Voor de uitvoering draag SURF zorg.

[5-048] Voor zover het om de vergelijking van opleidingsmogelijkheden gaat, schrijft de wet voor dat “de vertegenwoordiging van de instellingen en de daarvoor in aanmerking komende belangenorganisaties van studenten (...) gezamenlijke (lees: gezamenlijk) afspraken (maken) over de specificaties van de informatie” die moet worden verstrekt. Het gaat hierbij volgens de memorie van toelichting op het ontwerp van de wet inzake “versterking besturing” om informatie “over verschillende aspecten van het onderwijs zoals toegankelijkheid, instroom en studentenpopulatie, onderwijs (inhoudelijk en resultaat), voorzieningen en doorstroommogelijkheden (waaronder arbeidsmarktsucces)”³⁹⁰. Indien het niet lukt gezamenlijk tot afspraken te komen, kunnen die specificaties bij ministeriële regeling worden gegeven. Het gaat hier om specificaties van de inhoud en de vorm van de informatie die nodig is voor het vergelijken van opleidingen en het kiezen van een passende opleiding. In de ministeriële regeling kunnen voor verschillende groepen van instellingen verschillende specificaties worden gegeven (art. 7.15, tweede lid). Mede ten behoeve van de vergelijkbaarheid van opleidingen is het een goede zaak als gelijksoortige opleidingen aan verschillende instellingen dezelfde naam dragen³⁹¹.

[5-049] De wet geeft aan een amvb de algemene opdracht de *inrichting en de werking* van het CROHO te regelen (art. 6.13, derde lid). Deze amvb moet worden “voorgehangen” d.w.z. dat de minister het ontwerp van de amvb of het ontwerp van een wijziging daarvan moet voorleggen aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Pas als dertig dagen na die voorlegging zijn verstreken – en de Tweede Kamer niet heeft aangegeven daarover met de minister te willen overleggen – kan de minister het ontwerp van de amvb bij de Koningin voordragen ten behoeve van advisering door de Raad van State (art. 6.13, zesde lid). Deze amvb is het Uitvoeringsbesluit WHW 2008³⁹². De wet geeft ook nog een aantal aanvullende opdrachten, die ook in dat besluit zijn uitgevoerd. De amvb moet voorschriften geven omtrent het verstrekken van informatie uit het register, waarbij kan worden bepaald dat voor het verstrekken van informatie aan anderen dan de besturen van de instellingen voor hoger onderwijs een in de amvb vastgestelde vergoeding verschuldigd is. Voorts moet de amvb de indeling van het register in onder-

³⁹⁰ Kamerstukken II, 2008-2009, 31 821, nr. 3, blz. 25

³⁹¹ Onder auspiciën van de VSNU hebben daartoe meerdere malen operaties “CRAB” en “CRAM” plaatsgevonden, waarbij CRAB staat voor: Commissie reductie aanbod bacheloropleidingen en CRAM voor: Commissie reductie aanbod masteropleidingen. Beide benamingen zijn misleidend: het gaat om reductie van het aantal namen van gelijksoortige opleidingen en niet om reductie van het aanbod van opleidingen. Het aantal opleidingen wordt door de harmonisatie van namen niet minder. Het waren en zijn puur cosmetische operaties.

³⁹² Koninklijk besluit van 22 september 2009, Stb. 487

delen en voor zover nodig subonderdelen aangeven. De wet noemt expliciet onderdelen voor onderwijs, landbouw en natuurlijke omgeving, techniek, recht, taal en cultuur, en gezondheidszorg. Het Uitvoeringsbesluit WHW 2008 voegt hier in artikel 3.1 nog aan toe: economie, gedrag en maatschappij en “sectoroverstijgend”. Dit laatste onderdeel is bij een wijzigingsbesluit van 2009 toegevoegd³⁹³ omdat, aldus de nota van toelichting bij dat wijzigingsbesluit, “in toenemende mate (...) opleidingen voor(komen) die niet goed in één van de bestaande onderdelen van het CROHO zijn in te passen”. Hierbij moet in het bijzonder worden gedacht aan de zgn. University Colleges, bacheloropleidingen met een liberal arts karakter, die de studenten een bredere algemene vorming geven. Het Uitvoeringsbesluit WHW 2008 vermeldt in artikel 3.2 binnen het onderdeel onderwijs, binnen het onderdeel taal en cultuur en binnen het onderdeel “sectoroverstijgend” zgn. subonderdelen. Onderdelen en subonderdelen hebben niet alleen een functie in verband met het overzichtelijk maken van het CROHO maar kunnen ook een functie hebben in verband met de titulatuur verbonden aan en het bekostigingsniveau van de in het onderdeel of subonderdeel genoemde opleidingen.

[5-050] De WHW geeft een uitvoerige opsomming van de *gegevens* die per opleiding in het CROHO moeten worden geregistreerd. Het gaat bij alle opleidingen, zowel bij opleidingen van bekostigde als bij opleidingen van niet-bekostigde instellingen, zowel bij initiële (art. 6.13, vierde lid) als bij niet initiële opleidingen (art. 6.13, vijfde lid) om de volgende gegevens.

- Het spreekt vanzelf dat de *naam van de opleiding en van de instelling* die deze verzorgt, moet worden geregistreerd. Dit mag in het Nederlands en desgewenst in het Engels of in een andere gangbare internationale taal (art. 6.13, vierde lid onder a). Het is niet duidelijk of de naam van de opleiding in het Engels of andere gangbare internationale taal in de plaats van de Nederlandse naam dan wel naast de Nederlandse naam komt. Waarschijnlijk is het laatste bedoeld. Als het gaat om een gezamenlijke opleiding of een gezamenlijke afstudeerprogramma, leidend tot een joint degree, moeten alle betrokken instellingen worden vermeld (art. 6.13, vierde lid onder e). De in het CROHO geregistreerde naam van de opleiding moet identiek zijn aan de naam waaronder de opleiding is geaccrediteerd. Deze naam moet ook op het getuigschrift worden vermeld. Het is uit een oogpunt van goede voorlichting en het verstrekken van betrouwbare informatie zaak dat ook in de brochures of folders en op de website van de instellingen ook die naam van de opleiding wordt vermeld. Instellingen mogen uiteraard in hun brochures of folders of op hun website alle disciplines, richtingen of vakken enz. vermelden die aan de desbetreffende instelling kunnen worden gestudeerd als maar duidelijk blijkt of het gaat om een opleiding dan wel om een richting, traject of specialisatie binnen een bepaalde opleiding. Dit wordt terecht door de inspectie van het onderwijs bewaakt³⁹⁴.

³⁹³ Koninklijk besluit van 29 januari 2009, Stb. 58

³⁹⁴ De benaming van opleidingen op de websites van instellingen van hoger onderwijs (maart 2010)

- Uiteraard moet, gelet op het binaire stelsel worden aangegeven of het een opleiding in het *hoger beroepsonderwijs of in wetenschappelijk onderwijs* betreft (art. 6.13, vierde lid onder b).

- De WHW schrijft voor dat ook moet worden geregistreerd of de opleiding is *geaccrediteerd en de geldigheidsduur daarvan* (art. 6.13, vierde lid onder c). Dit voorschrift is wat het eerste deel betreft overbodig omdat alleen geaccrediteerde opleidingen in het CROHO worden opgenomen. Als de opleiding niet opnieuw wordt geaccrediteerd moet de termijn worden vermeld gedurende welke de opleiding nog wordt voortgezet ten behoeve van de zittende studenten dan wel, in voorkomende gevallen, de termijn gedurende welke de opleiding ingevolge een beslissing van de minister nog mag worden voortgezet alsof ze nog is geaccrediteerd (art. 6.13, vierde lid onder m en n). Indien de NVAO de instelling een hersteltermijn heeft gegund, moet deze termijn met het besluit van de NVAO worden geregistreerd (art. 6.13, vierde lid onder o).

- De opleiding moet in een van de onderdelen van het CROHO en eventueel in een subonderdeel worden geregistreerd (art. 6.13, vierde lid onder d).

- Het *voltijdse, deeltijdse of duale karakter* van de opleiding moet worden vermeld (art. 6.13, vierde lid onder f).

- De *studielast* van de opleiding moet worden vermeld, waarbij ten aanzien van masteropleidingen moet worden aangegeven of deze is vastgesteld van rechtswege, door het instellingsbestuur of, wat betreft masteropleidingen in het wetenschappelijk onderwijs, door de minister (art. 6.13, vierde lid onder g).

- Voorts moeten worden geregistreerd het tijdstip waarop *voor het eerst inschrijving voor de opleiding mogelijk* is (art. 6.13, vierde lid onder p). Een nieuwe opleiding behoeft niet met ingang van het tijdstip waarop zij is geregistreerd, aan te vangen. Dat tijdstip behoeft namelijk niet samen te vallen met het begin van een studiejaar.

- Ten slotte moet, als de opleiding niet langer zal worden verzorgd, het tijdstip worden vermeld waarop de registratie zal worden beëindigd, en het tijdstip waarop voor het eerst inschrijving in de propedeutische fase niet meer mogelijk is (art. 6.13, vierde lid onder q).

[5-051] Naast alle hiervoor genoemde gegevens moeten voor *het initiële opleidingen* in het CROHO bovendien worden geregistreerd:

- of aan een bacheloropleiding een *propedeutisch examen* is verbonden (art. 6.13, vierde lid onder h),

- of het een opleiding gericht op een bepaald *beroep* betreft, waarvoor bij of krachtens de wet *vereisten zijn vastgesteld* (art. 6.13, vierde lid onder i),

- of inschrijving mogelijk is ondanks de aanwezigheid van *deficiënties* in de vooropleiding (art. 6.13, vierde lid onder j)³⁹⁵,
 - of met het oog op de inschrijving *eisen omtrent het verrichten van werkzaamheden* worden gesteld (art. 6.13, vierde lid onder k)³⁹⁶,
 - de *gemeente* of de *gemeenten* waar de opleiding is gevestigd (art. 6.13, vierde lid onder l);
 - indien een verzoek om heraccreditatie tijdig is ingediend maar de NVAO niet binnen de periode van de accreditatie op dat verzoek heeft beslist, de *termijn waarmee de periode van accreditatie wordt verlengd* (art. 6.13, vierde lid onder r).
- Het is niet duidelijk waarom beide laatst vermelde gegevens ook niet bij niet-initiële opleidingen behoeven te worden vermeld.

[5-052] De WHW bepaalt dat het instellingsbestuur een opleiding na de verlening van accreditatie kan aanmelden voor registratie (art. 6.14, eerste lid). Deze facultatief geregideerde bepaling wekt de indruk dat een opleiding niet in het CROHO behoeft te worden geregistreerd. Deze indruk is niet juist. Elders bepaalt de WHW dat elke opleiding in het CROHO moet worden geregistreerd (art. 7.4, vierde lid). De wet bepaalt voorts dat een masteropleiding in het hoger beroepsonderwijs eerst kan worden geregistreerd, indien deze door de minister als zodanig is aangemerkt (art. 6.14, eerste lid, laatste volzin). In paragraaf 5.1 is uiteengezet dat de wetgever op dit punt zaken aan elkaar koppelt die niet aan elkaar gekoppeld moeten worden en miskent dat in het hoger beroepsonderwijs tot het initieel onderwijs behorende masteropleidingen kunnen worden ingesteld ten behoeve waarvan de hogeschool niet wenst te worden bekostigd.

[5-053] De *aanmelding* van een opleiding bij de minister voor registratie in het CROHO moet vanzelfsprekend geschieden onder vermelding van de gegevens die ingevolge de WHW in het CROHO moeten worden opgenomen (art. 6.14, tweede lid, eerste volzin). De wet schrijft voor dat bij de aanmelding van een geaccrediteerde opleiding het instellingsbestuur het accreditatierapport bijvoegt en bij een nieuwe opleiding die de toets nieuwe opleiding heeft ondergaan, het rapport van deze toets (art. 6.14, eerste lid, tweede en derde volzin). Aangezien alleen opleidingen die nieuw zijn, behoeven te worden aangemeld voor registratie – bestaande opleidingen zijn immers al geregistreerd – slaat het eerste deel van dit voorschrift nergens op. Bij de aanmelding van een nieuwe opleiding moet het instellingsbestuur bewijzen dat er geen sprake is van een ondoelmatige taakverdeling tussen de instellingen. Als de minister – voorafgaand aan de accreditatieprocedure – heeft geoordeeld dat de nieuwe opleiding zich verdraagt met de macrodoelmatigheid moet dit dus nog eens ten behoeve van de minister worden bewezen bij de aanmelding voor het CROHO! Het instellingsbestuur dat een masteropleiding in het hoger beroepsonderwijs aanmeldt voor registratie “als bekostigde opleiding” moet het ten behoeve van de minister het besluit van die minister toevoegen dat deze masteropleiding hem als zodanig is aangemerkt (art. 6.14, twee-

³⁹⁵ Zie paragraaf 8.4.2.

³⁹⁶ Zie paragraaf 8.4.4.

de lid, vierde volzin). Het instellingsbestuur dat een masteropleiding in het wetenschappelijk onderwijs aanmeldt voor registratie, moet zo nodig het besluit van de minister toevoegen waaruit blijkt dat deze de opleiding heeft aangewezen als opleiding met een studielast van 120 studiepunten opgenomen (art. 6.14, tweede lid, vijfde volzin). Het ten behoeve van de minister toevoegen van een besluit van de minister zoals in deze drie gevallen wordt bepaald, moet als bureaucratische onzin worden bestempeld. Het moge duidelijk zijn, dat de registratieprocedure aanzienlijk moet worden aangepast.

[5-054] De minister moet de opleiding na aanmelding binnen een redelijke termijn in het CROHO *registreren*. Hij moet dit doen overeenkomstig de door het instellingsbestuur verstrekte gegevens (art. 6.14, derde lid). Als deze echter niet volledig zijn of de indeling in het CROHO naar het oordeel van de minister in redelijkheid niet passend kan worden geacht voor de opleiding, dient hij het instellingsbestuur in de gelegenheid te stellen om, binnen een door hem te bepalen termijn, te voorzien in de ontbrekende gegevens resp. de indeling te herzien³⁹⁷. De minister kan ingevolge de WHW (art. 6.14, vierde lid) de registratie in het CROHO uitsluitend weigeren, indien:

- hij de gegevens binnen deze termijn niet of niet volledig heeft ontvangen,
- hij constateert dat de gegevens niet juist zijn, of
- de herziene indeling naar zijn oordeel in redelijkheid niet passend geoordeeld kan worden voor de opleiding

Als de minister – na registratie van een opleiding in het CROHO – vaststelt dat de gegevens in het CROHO onvolledig of onjuist zijn of de indeling niet passend is voor de opleiding, moeten de gegevens door hem ambtshalve worden aangepast (art. 6.15, vierde lid).

[5-055] Voor *wijziging van de gegevens* die in het CROHO zijn opgenomen, geldt dezelfde procedure (art. 6.14, zesde lid), zij het dat het natuurlijk alleen gaat om de gegevens die worden gewijzigd. Als bijv. een instelling naast de voltijdse variant van een opleiding ook een deeltijdse variant mogelijk maakt, moet het CROHO op dit punt worden gewijzigd. Uiteraard hoeven dan geen rapporten over accreditatie enz. te worden meegezonden. In dit geval is er ook geen sprake van een nieuwe opleiding: de eindtermen, studielast examens en tentamens graden enz. blijven dezelfde als in de voltijdse variant. Als een wijziging wordt doorgegeven van de gemeente of gemeenten waar de opleiding is gevestigd, wijzigt de registratie uitsluitend voor zover de minister met de wijziging heeft ingestemd (art. 6.15, tweede lid, juncto artikel 7.17a).

[5-056] De opname van een opleiding in het CROHO is niet vrijblijvend. Hoewel dit nergens uitdrukkelijk is bepaald, moet een opleiding als zij in het CROHO is opgenomen, ook daadwerkelijk worden verzorgd, eventueel op een later tijdstip dan dat

³⁹⁷ De wet bepaalt nog dat als het de gegevens betreft die bij de aanmelding van een nieuwe opleiding moeten worden verstrekt, de minister de termijn vaststelt “binnen de termijn, bedoeld in artikel 5a.11, vijfde lid, onderdeel a”. Een artikel 5a.11, vijfde lid, onderdeel a, komt echter in de WHW niet voor. Niet duidelijk is wat hiermee wordt bedoeld en welke de correcte bepaling is waarnaar bedoeld is te verwijzen.

waarop zij daarin is opgenomen (art. 6.13, vierde lid onder p). Dit zou uitdrukkelijk in de wet moeten worden bepaald. Als het instellingsbestuur te kennen heeft gegeven dat de instelling de opleiding niet langer zal verzorgen, is de minister verplicht de registratie van die opleiding te beëindigen (art. 6.15, eerste lid onder a). Het instellingsbestuur moet hiervan kennis geven uiterlijk op 28 februari van het kalenderjaar voorafgaand aan het eerste studiejaar waarin de inschrijving voor de propedeutische fase van de bacheloropleiding dan wel inschrijving voor de masteropleiding niet meer openstaat (artt. 6.15, derde lid). Als de instelling deze kennisgeving niet doet hoewel de instelling de opleiding niet meer verzorgt, kunnen aanstaande studenten verlangen dat de instelling de opleiding alsnog verzorgt of blijft verzorgen. De minister mist ten onrechte de mogelijkheid de opleiding ambtshalve uit het CROHO te schrappen.

[5-057] De minister moet de registratie van een opleiding ook beëindigen als ten gevolge van het verstrijken van een of meer krachtens de WHW vastgestelde termijnen de accreditatie van de opleiding definitief is beëindigd (artt. 5a.12, tweede en derde lid, en 6.15, eerste lid onder b). Voorts moet hij de registratie beëindigen als hij op grond van de artikelen 6.5 en 6.10 WHW³⁹⁸ heeft besloten de wettelijke rechten aan een opleiding te ontnemen (art. 6.15, eerste lid onder c en d).

5.3.9. Vestigingsplaats van opleidingen

[5-058] De WHW geeft regels over de vestigingsplaats van een opleiding. Zij formuleert als hoofdregel dat een opleiding wordt verzorgd in de gemeente waar die opleiding blijkens het CROHO is gevestigd (art. 7.17, eerste lid). Dit behoeft niet de gemeente te zijn waar de instelling krachtens de wet of haar statuten is gevestigd noch de gemeente waar zij het onderwijs in hoofdzaak verzorgt. Ingeval een nieuwe opleiding wordt ingesteld, moet het instellingsbestuur vermelden in welke gemeente de opleiding zal worden verzorgd. Dit gegeven wordt bij de macrodoelmatigheidstoets betrokken (art. 6.2, eerste lid, slotzin). De vraag of het instellen van een nieuwe opleiding zich verdraagt met de macrodoelmatigheid kan dus mede afhangen van de gemeente waar de universiteit of hogeschool voornemens is de opleiding te verzorgen. Als het instellingsbestuur een bestaande opleiding of een gedeelte daarvan in een of meer andere gemeenten wil “vestigen”, behoeft het voornemen hiertoe de instemming van de minister (art. 7.17, tweede lid). Deze wordt geacht met het voornemen in te stemmen als hij niet binnen vier maanden na ontvangst daarvan heeft verklaard dat daaraan geen uitvoering kan worden gegeven in verband met een ondoelmatige spreiding van voorzieningen in het hoger onderwijs die als gevolg daarvan zou ontstaan (art. 7.17, derde lid). Het gaat bij deze regeling om een doelmatige spreiding van voorzieningen in het hoger onderwijs, dus om het beginsel van een doelmatige besteding van overheidsmiddelen, waarvoor de minister uiteindelijk tegenover de Staten-Generaal verantwoordelijk is. Deze regeling kan uiteraard geen betrekking hebben op opleidingen ten be-

³⁹⁸ Waarom in dit verband in artikel 6.15, eerste lid onder d, WHW ook artikel 6.9, vierde lid van die wet wordt genoemd, is niet duidelijk. In laatstgenoemd artikel is niets bepaald over het ontnemen van wettelijke rechten aan een instelling ten aanzien van een opleiding.

hoeve waarvan de instelling niet wordt bekostigd. De bepaling geldt dan ook niet voor niet-bekostigde instellingen – dat is uitdrukkelijk bepaald (art. 7.1, tweede lid) – maar uiteraard ook niet voor opleidingen ten behoeve waarvan een bekostigde instelling niet wordt bekostigd. Dat kan zowel een initiële als een initiële opleiding zijn. De wet zwijgt daarover. Maar waar de overheid niet bekostigt, gelden per definitie geen bekostigingsvoorwaarden. De wet dient op dit punt te worden verduidelijkt opdat daarover geen misverstand kan bestaan.

[5-059] De minister heeft in de eerdergenoemde Beleidsregel doelmatigheid hoger onderwijs ook criteria geformuleerd ten behoeve van zijn oordeel om vast te stellen of het voornemen van het instellingsbestuur een opleiding of een gedeelte daarvan *ook* in een andere gemeente te vestigen, niet leidt tot een ondoelmatige spreiding van voorzieningen in het hoger onderwijs. Het voornemen dient daarvoor ingevolge die beleidsregel aan dezelfde voorwaarden voldoen waaraan een nieuwe opleiding moet voldoen. Zoals in paragraaf 5.3.5 is aangegeven, zijn deze voorwaarden in strijd met de WHW en met de Awb. Als het al nodig mocht zijn de regeling over de vestigingsplaats in de WHW te handhaven – zo’n regeling komt niet voor in de sector van het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie – dient te worden uitgegaan van het criterium of de verzorging van de opleiding (ook) in een andere gemeente, gelet op het geheel van de voorzieningen op het gebied van het hoger onderwijs, in redelijkheid niet doelmatig kan worden geacht. Dit is in tegenstelling tot de criteria van de beleidsregel een geobjectiverde criterium, waaraan in een eventuele procedure door de rechter kan worden getoetst. Het is dan dus niet de minister die uitmaakt van redelijk is, maar in eerste instantie het instellingsbestuur en uiteindelijk de rechter. Dit geobjectiverde criterium zou uitdrukkelijk in artikel 17.7 WHW moeten worden vastgelegd. Het geeft de minister geen beleidsruimte zodat ook de beleidsregel kan vervallen. Voor het *verplaatsen* van een bestaande opleiding of een gedeelte daarvan naar een andere gemeente behoeft ingevolge de beleidsregel “slechts” te worden voldaan aan beide – dubieuze – voorwaarden inzake de benutting van de bestaande capaciteit en infrastructuur op het desbetreffende onderwijs- en onderzoeksterrein en de inbedding in de (regionale) kennisinfrastructuur.

[5-060] In het verlengde van het ontmoedigingsbeleid van de overheid waar het de instelling van nieuwe opleidingen betreft, is in de WHW bepaald dat het instellingsbestuur, indien het een (bestaande) opleiding of onderdeel daarvan voornemens is te vestigen in een andere gemeente, voorafgaand aan zijn besluit *overleg* met de daarvoor in aanmerking komende instellingen moet plegen, dus ook met eventuele niet-bekostigde instellingen die een soortgelijke opleiding verzorgen (art. 7.17, vierde lid). Laatstbedoelde instellingen behoeven als zij besluiten een nieuwe opleiding in te stellen, op hun beurt geen overleg te plegen met bekostigde instellingen. Het zo veel mogelijk gelijke speelveld voor bekostigde en niet-bekostigde instellingen is hier ver te zoeken.

[5-061] Als de minister heeft ingestemd met de vestiging van een opleiding of gedeelte daarvan in twee of meer gemeenten, kan hij besluiten dat die opleiding niet langer in een bij zijn besluit genoemde gemeente is gevestigd, indien de verzorging van de opleiding in die gemeente, gelet op het geheel van de voorzieningen op het gebied van het hoger onderwijs in redelijkheid niet of niet meer doelmatig kan worden geacht. Hier is het geobjectiveerde criterium uitdrukkelijk in de WHW geformuleerd (art. 7.17a, eerste lid). Bij zijn besluit bepaalt de minister tevens het tijdstip met ingang waarvan de opleiding niet langer in de desbetreffende gemeente is gevestigd (art. 7.17a, tweede lid). Hij zal hierbij met de belangen van met name de betrokken studenten rekening moeten houden.

[5-062] Het vorenstaande maakt duidelijk dat de WHW nog uitgaat van de *fysieke plaats* waar onderwijs wordt verzorgd. Zij houdt geen rekening met de ontwikkelingen op digitaal gebied en is daarmee uit de tijd. Zij belemmert daardoor niet alleen een doelmatige wijze van het verzorgen van onderwijs door middel van een optimaal gebruik van digitale onderwijsmiddelen maar ook de internationalisering van het Nederlands hoger onderwijs Weliswaar is bij de wetwijziging inzake “versterking besturing” uitdrukkelijk bevestigd, wat overigens altijd al mogelijk was, nl. dat Nederlandse – bekostigde en niet bekostigde – instellingen voor hoger onderwijs in het buitenland Nederlands geaccrediteerd onderwijs kunnen verzorgen en Nederlandse graden kunnen verlenen (art. 1.19), toch wordt ook hier weer uitgegaan van een fysieke plaats in het buitenland waar dat onderwijs wordt verzorgd. Er mag ook vooral geen Nederlands belastinggeld aan worden besteed: “Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen in ieder geval regels worden gesteld met betrekking tot de aanwending van de rijksbijdrage in verband met deze opleidingen” zegt de wet. Op zich zelf is het terecht dat middelen die van de Nederlandse overheid worden verkregen voor onderwijs en onderzoek niet worden besteed aan onderwijs in het buitenland. In dat buitenland zullen ook instellingen voor hoger onderwijs zijn die door de desbetreffende overheid worden bekostigd. Het ontgaat evenwel de wetgever dat door Nederlandse instellingen voor hoger onderwijs door middel van digitale middelen onderwijs kan worden verzorgd zowel in de fysieke gemeente van vestiging van de instelling als daarbuiten zowel binnen als – zonder extra kosten – buiten Nederland. Het internet kent geen grenzen. Ook andere ontwikkelingen worden door de regeling van de vestigingsplaats van opleidingen in de wet belemmerd. Hierbij is bijv. te denken aan een clustering van de universiteiten in een bepaalde regio, die ervoor kiezen een of meer bepaalde opleidingen bij elk van de betrokken instellingen te verzorgen. Hoe dit ook zij, de voorschriften over de vestigingsplaats van de opleiding kunnen beter uit de wet worden geschrapt. In de op de WHW geënte Wet educatie en beroepsonderwijs³⁹⁹ komen dergelijke voorschriften in het geheel niet voor. Voor de vestiging van een opleiding in een andere plaats moet een instelling goede redenen hebben. Er zullen in de regel ook kosten aan verbonden zijn. Het is een zaak van het instellingsbestuur de baten en lasten daarvan af te wegen. De medezeggenschap is

³⁹⁹ Wet van 31 oktober 1995, Stb. 501

hierbij betrokken. De ondernemingsraad heeft adviesrecht over een voorgenomen besluit tot wijziging van de plaats waar de onderneming haar werkzaamheden uitoefent. Daarvan is sprake als de plaats waar een opleiding feitelijk wordt verzorgd, wordt gewijzigd.

5.4. Inhoud en inrichting van de opleiding: het onderwijs en de examens

[5-063] Ten aanzien van het onderwijs en de examens van een opleiding moet onderscheid worden gemaakt tussen de inhoud en de inrichting. De inrichting betreft de “buitenkant”, d.w.z. de wijze waarop het onderwijs en de examens zijn georganiseerd.

5.4.1. Inhoud van het onderwijs en de examens

[5-064] Bij de inhoud van het onderwijs en de examens gaat het om de eindtermen van de opleiding alsmede om de vakken die worden gedoceerd in de verschillende fasen van de studie of in de verschillende afstudeerrichtingen en waarin in het kader van het propedeutisch, bachelor- of masterexamen wordt geëxamineerd. Dit is een zaak van de instelling. Binnen de universiteit is dit een zaak van de faculteit die hierin autonoom is. Als de opleiding gericht is op een of meer bepaalde beroepen moeten vanzelfsprekend de studenten in staat worden gesteld te voldoen aan de voor de uitoefening van dat beroep of die beroepen vereiste kennis, inzicht en vaardigheden. De WHW bepaalt dit uitdrukkelijk voor de gevallen waarin bij of krachtens de wet vereisten zijn gesteld ten aanzien van de kennis, het inzicht en de vaardigheden die betrokkenen zich op grond van de opleiding tot het desbetreffende moeten hebben verworven (art. 7.6, eerste lid). De WHW zelf bepaalt dat voor de beroepen van resp. arts, verpleegkundige, verloskundige, tandarts, dierenarts, architect en apotheker tot die vereisten behoren die welke zijn neergelegd in richtlijn nr. 2005/36/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 7 september 2005 betreffende de erkenning van beroepskwalificaties (PbEU L 255) (art. 7.6, tweede lid).

5.4.2. Inrichting van het onderwijs en de examens

[5-065] Ten aanzien van de inrichting van het onderwijs en de examens geeft de WHW voor zover het opleidingen betreft een aantal regels. Deze regels hebben betrekking op de onderwijseenheden en de examens en tentamens (artt. 7.3 en 7.10), de studielast en studiepunten (artt. 7.4 t/m 7.4b), de taal waarin het onderwijs moet worden gegeven (art. 7.2), de voltijdse deeltijdse of duale vorm van het onderwijs in de opleiding (art. 7.7), de propedeuse en het propedeutisch examen (art. 7.8) en het associate-degree-programma (art. 7.8a). Diverse onderwerpen moeten voorts krachtens de WHW worden geregeld of nader geregeld in de onderwijs- en examenregeling van de desbetreffende opleiding (art. 7.13).

Onderwijseenheden

[5-066] De WHW zelf bepaalt dat een opleiding moet zijn opgebouwd uit onderwijseenheden (art. 7.3, tweede lid, eerste volzin). Op welke vakken deze onderwijseenheden (“modules”) betrekking hebben, is een zaak van inhoud van het onderwijs en moet derhalve door de instelling zelf – in de onderwijs- en examenregeling – worden geregeld. Een onderwijseenheid kan betrekking hebben op een theoretisch vak maar kan ook betrekking hebben op de praktische voorbereiding op de beroepsuitoefening (“praktische oefeningen zoals stages “mootcourt”, practica, enz.) en op de beroepsuitoefening in verband met het onderwijs in een duale opleiding “voor zover deze activiteiten onder begeleiding van het instellingsbestuur plaatsvinden” (art. 7.3, tweede lid, tweede volzin). De laatste zinsnede is onzin. Het instellingsbestuur begeleidt geen stages, practica enz. Dat doen docenten. Bedoeld zal zijn te zeggen: voor zover deze activiteiten onder begeleiding vanwege de instelling plaatsvinden. Aan elke opleiding is, aldus de WHW, een examen verbonden. Aan elke onderwijseenheid is een tentamen verbonden (art. 7.3, derde lid).

Examens en tentamen

[5-067] De WHW kent vier type examens:

- het propedeutisch examen binnen een bacheloropleiding (art. 7.8, derde lid),
- het examen van een associate-degreeprogramma (art. 7.10b, eerste lid),
- het examen van de bacheloropleiding (art. 7.3, derde lid) en
- het examen van de (initiële of postinitiële) masteropleiding (art. 7.3, derde lid).

Deze examens zijn opgebouwd uit tentamens. Een tentamen omvat een onderzoek naar de kennis, het inzicht en de vaardigheden van de examinandus, alsmede de beoordeling van de uitkomsten van dat onderzoek (art. 7.10, eerste lid). Ook de beoordeling van een praktische oefening zoals een scriptie, stage enz. is een tentamen. Het examen bestaat uit de som van de desbetreffende door de examinandus met goed gevolg afgelegde tentamens. Dat is de hoofdregel. Hierop zijn twee uitzonderingen. In de eerste plaats kan de desbetreffende examencommissie bepalen dat het examen ook een door haar zelf te verrichten onderzoek omvat naar de kennis, het inzicht en de vaardigheden van de examinandus incl. de beoordeling van de uitkomsten van dat onderzoek (art. 7.10, tweede lid). In de tweede plaats heeft de examencommissie de bevoegdheid onder door haar te stellen voorwaarden te bepalen dat niet ieder tentamen met goed gevolg hoeft te worden afgelegd (art. 7.12b, derde lid, slotzin). Zij kan dus een compensatieregeling vaststellen. Omdat een tentamen onderdeel van het examen, houdt het recht om een examen af te leggen ook het recht in om elk tentamen dat tot dat examen behoort, af te leggen. Hierop is een uitzondering: krachtens de WHW kan in de onderwijs- en examenregeling worden bepaald dat het met goed gevolg afgelegd hebben van een bepaald tentamen voorwaarde is voor het afleggen van een of meer andere bepaalde tentamens (art. 7.13, tweede lid onder s).

[5-068] Vóór de wetwijziging waarbij de BaMa-structuur in de WHW werd geïntroduceerd⁴⁰⁰, kende de WHW het propedeutisch examen en het afsluitend examen. Laatstbedoelde term vervangde de tot dan toe in de wetgeving voor het wetenschappelijk onderwijs gebezigde term “doctoraal examen”. Deze term was echter niet voor het hoger beroepsonderwijs bruikbaar omdat in het hoger beroepsonderwijs aan het afsluitend examen niet de titel doctorandus (drs.) was verbonden. Het propedeutisch examen, dat onder de WWO 1960 desgewenst door de faculteit kon worden ingesteld, werd in het wetenschappelijk onderwijs verplicht bij de wijziging van die wet bij de Wet twee-fasenstructuur w.o.⁴⁰¹. Voorts is bij die wijzigingswet het kandidaatsexamen afgeschaft. Bij de wijziging van de WHW in het kader van de “uitvoering van in het Hoger onderwijs- en onderzoekplan 1996 aangekondigde maatregelen”⁴⁰² is getracht het kandidaatsexamen in het wetenschappelijk nieuw leven in te blazen. De mogelijkheid tot het instellen van een kandidaatsexamen, die in het oorspronkelijke ontwerp van de wijzigingswet onder strikte condities zoals goedkeuring van de minister aanwezig was, werd bij het amendement van de leden van de Tweede Kamer Van Gelder (PvdA) en J.M. de Vries⁴⁰³ (VVD) aanzienlijk verruimd, waardoor de universiteiten de bevoegdheid kregen zelfstandig het kandidaatsexamen als tussenniveau, te introduceren in opleidingen die zich daarvoor leenden. “De kern van de facultatieve herinvoering van het kandidaats” was aldus de toelichting op het amendement “dat een welomschreven opleidingsprogramma dat tot het verkrijgen van het kandidaatsdiploma leidt, de doorstroom naar verschillende afstudeerrichtingen ook naar andere universiteiten gemakkelijker maakt”. “Omgekeerd” zo vervolgde deze toelichting “kan het doctoraalprogramma dan worden toegesneden op die studenten, zowel afkomstig van de eigen universiteit als van andere universiteiten die de kandidaatsfase dan wel een vergelijkbaar opleidingsniveau hebben bereikt.” In deze opzet bedroeg de studielast van de kandidaatsfase en de propedeutische fase tezamen ten minste 126 studiepunten en was degene die met goed gevolg het kandidaatsexamen had afgelegd, gerechtigd tot het voeren van de titel kandidaat, afgekort tot kand. achter de naam geplaatst. Bij de invoering van de BaMa-structuur, slechts enkele jaren later, is het kandidaatsexamen al weer afgevoerd. Overigens heeft de Wet twee-fasenstructuur w.o. ook een einde gemaakt aan het baccalaureaatsexamen dat in een aantal studierichtingen in het wetenschappelijk onderwijs als “uitgang” naast het doctoraal examen mogelijk was⁴⁰⁴. De opleiding tot dit baccalaureaatsexamen bleek in de praktijk niet als een volwaardige wetenschappelijke opleiding te worden beschouwd. De toekomst zal uitwijzen of ook niet de in het kader van de BaMa-structuur geïntroduceerde bacheloropleiding in het wetenschappelijk onderwijs hetzelfde lot zal zijn beschoren.

[5-069] Indien de examinandus een tentamen of examen met goed gevolg heeft afgelegd, heeft hij daarmee het aantal studiepunten verworven dat overeenkomt met de studielast van de onderwijseenheid waaraan dat tentamen is verbonden, resp. van de opleiding waaraan het examen is verbonden. Het feit dat het met goed afleggen van een tentamen of examen studiepunten worden verworven, is bepalend voor de vraag of er sprake is van een tentamen of examen in de zin van de wet. Toetsen zoals bijv. voort-

⁴⁰⁰ Wet van 6 juni 2002, Stb. 303

⁴⁰¹ Wet van 14 maart 1981, Stb. 137

⁴⁰² Wet van 2 april 1998, Stb. 216

⁴⁰³ Kamerstukken II, 1997-1998, 25 370, nr. 9

⁴⁰⁴ Destijds daadwerkelijk ingevoerd bij de studierichting der scheikunde en die der economische wetenschappen van de Universiteit van Amsterdam, bij de toenmalige economische hogescholen (thans Universiteit van Tilburg en Erasmus Universiteit Rotterdam) en bij de studierichtingen aan de Universiteit Twente.

gangstoetsen, waarmee geen studiepunten kunnen worden verworven, zijn dan ook geen tentamen of examen in de zin van de wet maar onderdeel van het onderwijs.

Studielast en studiepunten

[5-070] De studie in een opleiding vergt tijd. Vóór de inwerkingtreding van de WHW werd die tijd uitgedrukt in de *cursusduur* en sedert de inwerkingtreding van die wet in *studiepunten*. De WHW schrijft voor niet alleen dat de studielast van elke opleiding maar ook die van elke onderwijseenheid moet worden uitgedrukt in studiepunten (art. 7.4, eerste lid). Sedert de wijziging van de wet in het kader van de BaMa-structuur zijn ten gevolge van het amendement De Vries/Hamer/Lambrechts (VVD/PvdA/D'66)⁴⁰⁵ zestig studiepunten gelijk aan een studiebelasting van 1680 uur, dus één studiepunt staat gelijk met 28 uren studie (art. 7.4, eerste lid, slotzin). Deze studiepunten zijn studiepunten in de zin van het Europees Systeem voor de overdracht en de accumulatie van studiebelastingpunten of, in het Engels, het European Credit Transfer System (ECTS). De introductie van deze studiepunten is een uitvloeisel van de in paragraaf 5.3.3 genoemde Bolognaverklaring Bij de bepaling van een studiepunt moet worden uitgegaan de gemiddelde student. In de WHW is bepaald dat de studielast voor een studiejaar zestig studiepunten bedraagt (art. 7.4, eerste lid, tweede volzin). Kennelijk is bedoeld een relatie te leggen tussen de studielast uitgedrukt in studiepunten en een cursusjaar bij een voltijdse studie. Per abuis is hierbij in het vorenbedoelde amendement het woord “studiejaar” in plaats van cursusjaar gebruikt. Een cursusjaar behoeft geenszins samen te vallen met het studiejaar dat van 1 september tot en met 31 augustus van het daaropvolgende kalenderjaar loopt (art. 1.1, eerste lid onder k). Een opleiding met bijv. een cursusduur van drie jaar heeft derhalve een studielast van 180 studiepunten, een opleiding met een cursusduur van vier jaar een van 240 studiepunten.

[5-071] Vóór de invoering van studiepunten in de zin van het ECTS stond een studiepunt gelijk aan veertig uren studie. De studielast voor een cursusjaar bedroeg 42 studiepunten. Een opleiding met bijv. een cursusduur van vier jaar had dus een studielast van 168 studiepunten, gelijkstaande met 6720 uren studie. Studiepunten zijn in het wetenschappelijk onderwijs geïntroduceerd bij het Academisch Statuut van 1981⁴⁰⁶. In dat statuut was onder andere bepaald dat “bij de raming van de studielast per onderdeel van het onderwijsprogramma van een studierichting (..) als uitgangspunt (wordt) genomen, dat een student die met betrekking tot zijn geschiktheid in alle opzichten voor de desbetreffende studierichting als gemiddeld wordt aangemerkt, gedurende de vier cursusjaren voor dat onderwijsprogramma gezamenlijk ongeveer achteenzestig honderd uren in totaal nodig heeft om de studie in de cursusduur te kunnen voltooien” (art. 39 Academisch Statuut van 1981). De normstudent was hier de gemiddelde student. De WHW zoals deze luidde vóór de invoering van het BaMa-structuur sloot hierbij aan.

[5-072] De wet stelt de studielast van een *bacheloropleiding* in het wetenschappelijk onderwijs vast op 180 studiepunten en die van een bacheloropleiding in het hoger beroepsonderwijs op 240 studiepunten (artt. 7.4a, eerste lid, eerste volzin, en 7.4b, eerste

⁴⁰⁵ Kamerstukken II, 2001-2002, 28 024, nr. 11

⁴⁰⁶ Koninklijk besluit van 14 maart 1981, Stb. 137

lid). De studielast van een bacheloropleiding in het wetenschappelijk onderwijs kan hoger zijn dan 180 studiepunten, nl. ten hoogste 240 studiepunten, als de minister voor die opleiding daartoe een besluit heeft genomen dat gebaseerd is op het accreditatierapport van die opleiding. Het moeten dus eisen van kwaliteit zijn die tot een hogere studielast nopen. In het ministerieel besluit moet tevens de studielast van de opleiding worden bepaald (art. 7.4a, eerste lid, tweede en derde volzin). Het verschil in de (reguliere) studielast van bacheloropleidingen in het wetenschappelijk onderwijs en hoger beroepsonderwijs, in termen van cursusjaren drie resp. vier jaar, hangt samen met de aard van de instroom in die opleidingen. Zoals in paragraaf 8.4.1 wordt aangegeven geldt voor de inschrijving voor een bacheloropleiding in het wetenschappelijk onderwijs als vooropleidingseis het bezit van het diploma voorbereidend wetenschappelijk onderwijs (vwo-diploma) (art. 7.24, eerste lid) terwijl voor de inschrijving voor een bacheloropleiding in het hoger beroepsonderwijs als vooropleidingseis niet alleen het bezit van een vwo-diploma maar ook het bezit van een diploma hoger algemeen voortgezet onderwijs (havo-diploma) dan wel een diploma van een middenkaderopleiding of van een specialistenopleiding als bedoeld in artikel 7.2.2, eerste lid, WEB (mbo-diploma), als vooropleidingseis geldt. In het wetenschappelijk onderwijs bestaat de instroom dan ook voornamelijk uit vwo-abituriënten en in het hoger beroepsonderwijs voornamelijk uit havisten. Het is opmerkelijk dat in de wet niet is voorzien in een algemene vrijstelling van het eerste cursusjaar van de bacheloropleiding in het hoger beroepsonderwijs voor vwo-abituriënten. Zo'n categorale vrijstelling – het gaat om ongeveer 9% van de instroom in het hoger beroepsonderwijs – zou belangrijke gevolgen hebben voor de bekostiging van de hogescholen en de studiefinanciering. De aldus vrijgekomen middelen zouden aan de hogescholen ten goede kunnen komen bijv. ten behoeve van een meer intensieve begeleiding van havisten in de bacheloropleiding.

[5-073] Als hoofdregel bedraagt de studielast van een (initiële of postinitiële) *masteropleiding* in het wetenschappelijk onderwijs of hoger beroepsonderwijs 60 studiepunten (artt. 7.4a, tweede lid, en 7.4b, tweede lid). Op deze hoofdregel kent de WHW tal van uitzonderingen.

[5-074] Wat betreft masteropleidingen in het *wetenschappelijk onderwijs* gaat het hierbij om de volgende uitzonderingen:

- masteropleidingen met een buitenlandse instelling, leidend tot een *joint degree*: de studielast bedraagt 90 studiepunten als de minister dit heeft bepaald (art. 7.4a, vijfde lid, tweede volzin);
- masteropleidingen tot *leraar* voor de periode van voorbereidend hoger onderwijs in vakken van voortgezet onderwijs: de studielast bedraagt ten minste 60 studiepunten en ten hoogste 120 studiepunten dan wel in geval van door de minister aan te wijzen opleidingen ten minste 120 studiepunten en ten hoogste 180 studiepunten; het instellingsbestuur bepaalt de studielast van de opleiding (art. 7.4a, derde lid);
- masteropleidingen voor het *beroep van wijsgeer van een bepaald wetenschapsgebied*: de studielast bedraagt 120 studiepunten (art. 7.4a, vierde lid);

- masteropleidingen voor het *beroep van arts, dierenarts, apotheker, tandarts of klinisch technoloog*: de studielast bedraagt 180 studiepunten (art. 7.4a, zesde lid);
- masteropleidingen die mede zijn gericht op een *levensbeschouwelijk ambt of beroep*: de studielast bedraagt 180 studiepunten als de minister dit heeft bepaald (art. 7.4a, vijfde lid, tweede volzin);
- masteropleidingen *geneeskunde klinisch onderzoeker*: de studielast bedraagt 240 studiepunten (art. 7.4a, zevende lid);
- (andere) door de minister aan te wijzen masteropleidingen: de studielast bedraagt 120 studiepunten (art. 7.4a, vijfde lid, eerste volzin)⁴⁰⁷.

[5-075] Wat betreft masteropleidingen in het *hoger beroepsonderwijs* gaat het om de volgende uitzonderingen:

- masteropleidingen tot *leraar voortgezet onderwijs van de eerste graad in algemene vakken*: de studielast bedraagt 90 studiepunten (art. 7.4b, vierde lid);
- masteropleidingen *op het gebied van de kunst*: de studielast bedraagt ten minste 60 studiepunten en ten hoogste 120 studiepunten; het instellingsbestuur bepaalt de studielast van de opleiding (art. 7.4b, derde lid);
- masteropleidingen *advanced nurse practitioner*: de studielast bedraagt 120 studiepunten (art. 7.4b, vijfde lid);
- masteropleidingen *physician assistant*: de studielast bedraagt 150 studiepunten (art. 7.4b, zesde lid);
- masteropleidingen *op het gebied van de bouwkunst*: de studielast bedraagt 240 studiepunten (art. 7.4b, zevende lid).

[5-076] Ook het *instellingsbestuur* kan in afwijking van de hoofdregel bepalen dat een masteropleiding in het wetenschappelijk of hoger beroepsonderwijs grotere studielast heeft dan zestig studiepunten (artt. 7a, achtste lid, en 7.4b, achtste lid). Dit heeft bij initiële masteropleidingen gevolgen voor de instelling en de betrokken studenten. Alleen indien een initiële masteropleiding met een hogere studielast dan zestig studiepunten door de minister krachtens de WHW als zodanig is aangewezen, kan de student voor het tweede jaar voor studiefinanciering krachtens de Wet studiefinanciering 2000 in aanmerking komen. In het geval dat het instellingsbestuur zonder deze aanwijzing de studielast vergroot, kan de student – mits hij aan de overige daarvoor geldende voorwaarden voldoet – wegens gemis van studiefinanciering krachtens de Wet Studiefinanciering 2000 aanspraak maken op een uitkering uit het zgn. profileringsfonds van de instelling⁴⁰⁸. Voor postinitiële masteropleidingen is dit echter niet relevant. De wettelijke studielast voor deze masteropleidingen bedraagt zestig studiepunten maar kan

⁴⁰⁷ Het gaat hierbij onder andere op masteropleidingen op het gebied van de wiskunde en natuurwetenschappen, de techniek, de landbouw en natuurlijke omgeving alsmede op het gebied van de Chinese, Japanse en Koreaanse talen en culturen alsmede om researchmasters (Bijlage 1 van het Uitvoeringsbesluit WHW 2008). Vóór de invoering van de BaMa-structuur was reeds voor opleidingen op het gebied van de techniek en landbouw en natuurlijke omgeving in het wetenschappelijk onderwijs bij de Wet van 18 mei 1995, Stb. 306, en voor bèta-opleidingen in het wetenschappelijk onderwijs bij de Wet van 19 april 1999, Stb. 180, de cursusduur van vier jaar verlengd tot vijf jaar.

⁴⁰⁸ Zie paragraaf 8.10.2.

door het instellingsbestuur zonder dat dit aanspraken geeft op het profileringsfonds worden vergroot. Voor postinitiële masteropleidingen geldt dus in feite dat de studielast ten minste zestig studiepunten bedraagt (artt. 7.4a, tweede juncto achtste lid, resp. art. 7.4b, tweede juncto achtste lid).

[5-077] De studielast in termen van studiepunten heeft betrekking op de tijd die studenten in redelijkheid ter voorbereiding van het desbetreffende tentamen of examen nodig zullen hebben om dat tentamen of examen met goed gevolg te kunnen afleggen. De studielast zegt op zich zelf niets over het *niveau* van de desbetreffende onderwijs-eenheden of opleiding. Zo zijn onderwijseenheden die betrekking hebben op verdiepende vakken van een hoger niveau dan onderwijseenheden die betrekking hebben op inleidende vakken, ongeacht de studielast.

[5-078] Zoals hiervoor opgemerkt, is het begrip “studielast” uitgedrukt in studiepunten, bij het Academisch Statuut van 1981 geïntroduceerd. De studielast was in dat statuut, anders dan in de WHW, niet bedoeld als een alternatief voor de cursusduur. Deze was in de WWO 1960 zelf geregeld. Aanvankelijk was het aan de faculteiten de cursusduur van de verschillende studierichtingen te bepalen (art. 59, derde lid, WWO 1960 en sedert 1971 art. 8 WUB 1970). In de praktijk bedroeg de cursusduur van het onderwijs ter voorbereiding op het doctoraal examen in de regel vijf jaar. Verplichtingen tot het doorlopen van stages en het maken van scripties veroorzaakten echter soms een aanzienlijk langere feitelijke studieduur⁴⁰⁹. Bij de wijziging van de WWO 1960 bij de Wet herstructurering w.o.⁴¹⁰ – waarin werd voortgebouwd op het voorbereidend werk van de regeringscommissaris K. Posthumus – werd als hoofdregel uitgegaan van een cursusduur tot het doctoraal examen van vier jaar, te weten in de propedeutische fase een jaar en in de doctoraal fase drie jaar. Hiermee werd een verkorting van de cursusduur beoogd. Het Academisch Statuut kon echter bepalen dat voor één van de fasen de cursusduur met ten hoogste een jaar wordt verlengd. Het was de bedoeling dat deze mogelijkheid slechts bij uitzondering zou worden benut. Om de beoogde verkorting van de cursusduur te bereiken was herprogrammering van de onderwijsprogramma’s van alle studierichtingen nodig. De resultaten daarvan m.n. waar het de “omvang van de examens” betrof, zouden worden opgenomen in het Academisch Statuut. Voor de herprogrammering werden ministeriële richtlijnen vastgesteld⁴¹¹.

[5-079] De uitkomsten van de herprogrammering waren voor de regering echter niet bevredigend: tegen de bedoeling van de wetgever in gingen verreweg de meeste programmavoorsstellen uit boven de vier jaar. Dit heeft geleid tot uitstel van de inwerkingtreding van de Wet herstructurering w.o.⁴¹² en uiteindelijk – na uitgebreide consultatierondes, de publicatie van de beleidsnota “Hoger onderwijs voor velen”⁴¹³ en overleg met de Staten-Generaal – tot afstel van die wet en tot de totstandkoming van de Wet twee-fasenstructuur w.o., waarbij de WWO 1960 wederom werd gewijzigd. Hierbij werd bepaald dat de eerste fase werd afgesloten met het doctoraal examen, dat in alle studierichtingen na een cursusduur van vier jaren moest kunnen zijn afgelegd. De eerste fase was onderverdeeld in een propedeuse met een cursusduur van één jaar en een doctoraal fase met een cursusduur van drie jaar. De opleiding tot het doctoraal

⁴⁰⁹ Kamerstukken II, 1970-1971, 11 281, nr 3, blz. 12

⁴¹⁰ Wet van 12 november 1975, Stb. 656

⁴¹¹ Besluit van de minister van O&W van 22 maart 1976, Stcrt. 61

⁴¹² bij de Wet van 1 september 1978, Stb. 454

⁴¹³ Kamerstukken II, 1977-1978, 15 034, nr 2

examen werd gezien als een afgeronde studie met een volwaardig civiel effect: het merendeel van de studenten zou na het behalen van het doctoraal getuigschrift de maatschappij kunnen ingaan en in staat zijn daar algemene dan wel specifieke beroepen te vervullen waarvoor een wetenschappelijke opleiding vereist was of dienstig kon zijn⁴¹⁴. De tweede fase bestond uit postdoctorale opleidingen met een cursusduur van ten hoogste één jaar (de lerarenopleidingen), van één jaar (de onderzoekopleidingen) of ten hoogste twee jaar (de opleidingen in de geneeskundige sfeer). De cursusduur van andere niet in de wet genoemde postdoctorale (beroeps)opleidingen kon ook ten hoogste twee jaren belopen. Er werd vanuit gegaan dat de jaarlijkse instroom in de tweede fase niet meer dan maximaal 30% van deze afgestudeerden van de eerste fase zou bedragen.

[5-080] In het kader van de implementatie van de twee-fasenstructuur werden, zoals blijkt uit bijlage 1 bij de Beleidsnota Beiaard⁴¹⁵, meer dan zeventig verzoeken bij de minister ingediend om een andere postdoctorale beroepsopleiding te mogen instellen dan een lerarenopleiding, onderzoekopleiding of opleiding in de geneeskundige sfeer. In deze nota werd geconstateerd “dat (...) te weinig wordt onderkend dat ook binnen de eerste fase (beroepsgerichte) vertakkingen mogelijk zijn” en dat “de voorstellen (...) aanleiding (geven) tot het vermoeden dat over de tweede fase te vaak in termen wordt gedacht, als zou deze een verlenging van de vierjarige cursusduur kunnen opleveren. Hierdoor bestaat het gevaar dat de volwaardigheid van de eerste fase in het gedrang komt en dat de tweede fase weinig flexibel, te sterk vertakt en daardoor ondoelmatig wordt ingericht.”⁴¹⁶. Wat deze andere beroepsopleidingen betreft werd in de Beleidsnota Beiaard opgemerkt en in de memorie van toelichting op het ontwerp van de Wet aanpassing vormgeving tweede fase herhaald dat zij in beginsel moeten worden bekostigd door derden: zowel de cursisten als de desbetreffende beroepsgroep (werkgevers van cursisten, beroepsverenigingen). “Dit beginsel” aldus die memorie van toelichting “is ingegeven door het feit dat een voltooide opleiding van de eerste fase een volwaardige startkans op de arbeidsmarkt biedt en door de overweging dat zo een directe confrontatie tussen vraag en aanbod ontstaat. Opleidingen van de tweede fase bewerkstelligen een verbeterde startkans of een in de beroepspraktijk wenselijk bevonden gerichte aanvulling, zodat mag worden gesteld dat het individueel profijt van opleidingen van de tweede fase veel groter en anders is dan dat van de eerste fase”. De memorie van toelichting concludeerde dat deze opleidingen niet in het Academisch Statuut zouden worden opgenomen en dan ook geen opleidingen van de tweede fase meer zouden zijn in de zin van de wet. De overheid zou de instelling niet voor deze opleidingen bekostigen. Wel zijn zouden (tijdelijke) startsubsidies mogelijk zijn⁴¹⁷.

[5-081] De overheid heeft niet kunnen vasthouden aan de opvatting dat de cursusduur van opleidingen in het wetenschappelijk onderwijs tot het doctoraal examen altijd vier jaar moet zijn. De cursusduur is door middel van wijziging van de WHW verlengd tot vijf jaar voor technische opleidingen en opleidingen op het gebied van de landbouw en natuurlijke omgeving⁴¹⁸ en via een tijdelijke wet voor bèta-opleidingen⁴¹⁹. Na de invoering van de BaMa-structuur is deze verlenging van de cursusduur vertaald in het aantal studiepunten (nl. 120) dat de studielast bedraagt van deze masteropleidingen, die aanvankelijk in een amvb en na de wijziging van de

⁴¹⁴ Kamerstukken II, 1979-1980, 16 106, nr 3, blzz. 11

⁴¹⁵ Kamerstukken II, 1983-1984, 18 320, nr 2

⁴¹⁶ Kamerstukken II, 1983-1984, 18 320, nr 2, blzz. 11 en 12

⁴¹⁷ Kamerstukken II, 1984-1985, 19 105, nr 3, blzz. 9 en 10

⁴¹⁸ Wet van 18 mei 1995, Stb. 306

⁴¹⁹ Wet van 19 april 1999, Stb. 180

WHW in het kader van “versterking besturing” in een ministerieel besluit moeten zijn vermeld (art. 7.4a, vijfde lid). Zoals hiervoor opgemerkt, is de toestemming van de overheid voor verlenging van de cursusduur c.q. vergroting van de studielast uitsluitend relevant voor de studiefinanciering van de betrokken studenten.

[5-082] Op het gebied van het hoger beroepsonderwijs heeft zich de ontwikkeling in omgekeerde richting voltrokken. Daar werd de cursusduur van de opleidingen niet gereduceerd maar juist verlengd. In het hoger beroepsonderwijs verschilde de cursusduur van de verschillende opleidingen. De WHBO en, aanvankelijk ook de WHW, respecteerden dit en bepaalden dat de cursusduur van een voltijdse opleiding ten hoogste vier jaren bedroeg. In de memorie van toelichting op het ontwerp van de WHBO werd opgemerkt dat “de ondergetekenden (...) het gewenst (achten) er met enige nadruk op te wijzen dat ook een kortere cursusduur mogelijk en gebruikelijk is. Bepaald niet in alle gevallen zal de maximale duur dus noodzakelijk zijn. Ook kan worden verondersteld dat niet alle studenten een opleiding van vier jaren zullen willen volgen”⁴²⁰. Bij de wijziging van de WHW in het kader van de “uitvoering van in het Hoger onderwijs- en onderzoekplan 1996 aangekondigde maatregelen”⁴²¹ werd bepaald dat de cursusduur van opleidingen in het hoger beroepsonderwijs voortaan vier jaar zou zijn. In de memorie van toelichting bij het ontwerp van de wijzigingswet⁴²² werd opgemerkt dat de bewindslieden mede naar aanleiding van het advies van de werkgroep Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit (MDW) Hoger Onderwijs⁴²³ “tot de conclusie (waren) gekomen dat alleen opleidingen die worden afgesloten met een getuigschrift waaraan de wet civiel effect verbindt, kunnen worden beschouwd als hoger onderwijs. “Dat eindniveau” vervolgt de memorie van toelichting “wordt ook gewaarborgd door middel van het stelsel van kwaliteitszorg. In de regel gaat het daarbij om opleidingen met een studielast van ten minste 168 studiepunten met uitzondering van de opleidingen met een studielast van 126 studiepunten in het wetenschappelijk onderwijs. Bij opleidingen met een lagere studielast kan met name in het hoger beroepsonderwijs sprake zijn van ondoelmatige overlapping met opleidingen op het terrein van het beroepsonderwijs en volwasseneneducatie.” Wat hier ook van zij, cursusduur noch studielast zijn doorslaggevend voor het antwoord op de vraag of een opleiding tot het hoger beroepsonderwijs behoort. Het gaat om het ingangs- en eindniveau. Als een opleiding tot het hoger beroepsonderwijs behoort, dient de wet daaraan gevolgen te verbinden, het zgn. civiel effect. Zoals in de paragrafen 4.6 en 5.3.3 is aangegeven, heeft de overheid haar standpunt in deze niet kunnen handhaven en heeft zij de maatschappelijke behoefte aan korte opleidingen in het hoger beroepsonderwijs moeten erkennen en het associate-degreeprogramma mogelijk gemaakt. Hierna wordt in deze paragraaf op dat programma nader ingegaan.

Taal

[5-083] Bij het geven van onderwijs en het afnemen van de examens formuleert de WHW als *hoofdregel* dat het Nederlands de voertaal is (art. 7.2, eerste lid). Op deze regel is een aantal *uitzonderingen* mogelijk. Deze zijn in de WHW limitatief opgesomd. Uiteraard kan een andere taal worden gebezigd wanneer het een opleiding met betrekking tot die taal betreft of wanneer het onderwijs betreft dat in het kader van een gast-

⁴²⁰ Kamerstukken II, 1980-1981, 16803, nr. 3, blz. 12

⁴²¹ Wet van 2 april 1998, Stb. 216

⁴²² Kamerstukken II, 1996-1997, 25 370, nr. 3, blz. 21

⁴²³ Kamerstukken II 1995/96, 24 036, nr 19

college door een anderstalige docent wordt gegeven (art. 7.2, onder a en b). Naast deze gevallen biedt de wet evenwel de ruimte om ook op een of meer andere gronden het onderwijs in een andere taal aan te bieden (art. 7.2, onder c). Deze gronden zijn de specifieke aard of de inrichting van het onderwijs, de kwaliteit van het onderwijs en de herkomst van de studenten.

[5-084] Deze andere gronden zijn toegelicht in de toelichting op de zesde nota van wijziging bij het ontwerp van de WHW⁴²⁴. De *specifieke aard en inrichting* van het onderwijs kunnen verband houden met internationalisering en internationale uitwisselingsprogramma's. De *kwaliteit* van het onderwijs kan een uitzonderingsgrond vormen wanneer specifieke expertise niet in Nederland beschikbaar is en een buitenlandse docent aangetrokken moet worden. Ten slotte kan de *herkomst van de studenten* een grond zijn om het onderwijs in een andere taal dan het Nederlands aan te bieden. Op deze laatste grond bieden de meeste universiteiten hun masteropleidingen, behoudens uitzonderingen zoals bijv. initiële masteropleidingen op het gebied van het recht, in het Engels aan. Dit is een gevolg van de verdergaande internationalisering van het hoger onderwijs en de daarmee gepaard gaande toegenomen internationale mobiliteit van studenten. Door masteropleidingen in het Engels aan te bieden, trekken de instellingen (meer) buitenlandse studenten aan. Deze andere gronden moeten door het instellingsbestuur in een gedragscode nader worden uitgewerkt (art. 7.2, onder c, slotzinsnede).

[5-085] Bij de behandeling van het ontwerp van de WHW is nog het amendement Ginjaar-Maas, Franssen en Jorritsma-Lebbink (allen VVD) ingediend om als hoofdregel te bepalen dat aan de instellingen voor hoger onderwijs in de provincie Friesland het onderwijs wordt gegeven en de examens worden afgenomen in de Nederlandse taal dan wel in de *Friese taal*⁴²⁵. Naar het oordeel van de minister van OCW was het gezien het feit dat de instellingen voor hoger onderwijs in Friesland in principe toegankelijk zijn voor studenten uit het hele land, niet passend om een extra toelatingseis, nl. kennis van de Friese taal, te stellen. Naar zijn mening was overigens de mogelijkheid van het gebruik van het Fries reeds aanwezig als dit past binnen de doelstellingen van de instelling en van het onderwijs dat wordt gegeven⁴²⁶. Naar mijn oordeel is dit dubieus en laat de wet deze mogelijkheid slechts open wanneer het een opleiding met betrekking tot de Friese taal betreft en op grond van de herkomst van de studenten.

Duale inrichting van opleidingen

[5-086] Zoals in paragraaf 5.3.1 is gezegd, kunnen opleidingen in voltijdse deeltijdse en duale vorm worden ingericht. Voor de opleiding in duale vorm geeft de wet een aantal inrichtingsvoorschriften (art. 7.7, tweede t/m vijfde lid).

⁴²⁴ Kamerstukken II, 1991-1992, 21 073, nr. 26, blz. 2

⁴²⁵ Kamerstukken II, 1991-1992, 21 073, nr. 126

⁴²⁶ Handelingen II, 18 maart 1992, blz. 63-3955

[5-087] Een duale opleiding moet zodanig zijn ingericht dat het volgen van onderwijs gedurende een of meer perioden wordt afgewisseld met beroepsuitoefening in verband met dat onderwijs. Het gedeelte van een duale opleiding dat bestaat uit het volgen van onderwijs, wordt aangeduid als “onderwijsdeel”. In de onderwijs- en examenregeling moet worden vastgelegd hoe de bij of krachtens de wet bepaalde *studielast* van de opleiding wordt verdeeld over het onderwijsdeel en het deel van de opleiding dat wordt gevormd door de beroepsuitoefening. De WHW is op dit punt slordig geformuleerd. Zij spreekt in dit verband over “de minimale studielast van het onderwijsdeel” en “de minimale studielast van het deel van de opleiding dat wordt gevormd door de beroepsuitoefening” (art. 7.7, vierde lid, onder a en c). Het kan niet gaan om twee “minima” omdat de som daarvan gelijk moet zijn aan de bij of krachtens de wet vastgestelde studielast. In de onderwijs- en examenregeling moet voorts de tijdsduur worden aangegeven van de periode of de gezamenlijke tijdsduur van de perioden die ten minste in de beroepsuitoefening wordt doorgebracht.

[5-088] Een in duale vorm ingerichte opleiding veronderstelt vanzelfsprekend voor de beroepsuitoefening een *overeenkomst* tussen de instelling, de student en het bedrijf of andere organisatie, waarin de rechten en verplichtingen van partijen worden geregeld. De WHW (art. 7.7, vijfde lid) schrijft voor dat deze overeenkomst ten minste bepalingen bevat over:

- de duur van de overeenkomst en de tijdsduur van de periode of perioden van de beroepsuitoefening,
- de begeleiding van de student,
- dat deel van de kwaliteiten op het gebied van kennis, inzicht en vaardigheden dat de student tijdens de periode of de perioden van beroepsuitoefening dient te realiseren, en de beoordeling daarvan, en
- de gevallen waarin en de wijze waarop de overeenkomst voortijdig kan worden ontbonden.

Propedeutische fase en propedeutisch examen

[5-089] In de WHW was oorspronkelijk bepaald dat elke opleiding een propedeutische fase kende, waaraan een propedeutisch examen was verbonden, voor zover in de onderwijs- en examenregeling niet anders was bepaald. Sedert de wijzigingswet inzake de BaMa-structuur is in de WHW bepaald dat een bacheloropleiding in het hoger beroepsonderwijs een propedeutische fase omvat (art. 7.8, tweede lid) en dat het instellingsbestuur, i.c. het desbetreffende faculteitsbestuur in een bacheloropleiding in het wetenschappelijk onderwijs een propedeutische fase kan instellen (art. 7.8, eerste lid). Door deze wijziging is dus een propedeutische fase en het hoger beroepsonderwijs verplicht en in het wetenschappelijk onderwijs facultatief. Waarom deze wijziging is aangebracht is niet duidelijk. In de memorie van toelichting op het ontwerp van de genoemde wijzigingswet⁴²⁷ is opgemerkt dat het “handhaven van het propedeutisch

⁴²⁷ Kamerstukken II, 2001-2002, 28 024, nr. 3, blz. 14

examen na één jaar plus het bachelorexamen na drie jaar (..) het beeld (kan) oproepen van opeenvolgende hordes. Om deze reden zal” aldus die memorie “een propedeutisch examen binnen het wo niet meer verplicht zijn. Instellingen kunnen zelf bepalen of ze binnen de bachelorfase van het wo al dan niet een propedeutische fase instellen waaraan een propedeutisch examen is verbonden.” Deze toelichting is niet adequaat. Het was al mogelijk en is mogelijk gebleven in de onderwijs- en examenregeling te bepalen dat aan de propedeutische fase geen propedeutisch examen is verbonden (art. 7.8, derde lid). Een propedeutische fase blijft noodzakelijk in verband met de hierna te bespreken functies van deze fase: oriëntatie, selectie en verwijzing.

[5-090] De WHW schrijft voor dat de studielast van de propedeutische fase waaraan een propedeutisch examen is verbonden, 60 studiepunten bedraagt en die van de propedeutische fase van een duale bacheloropleiding eveneens 60 studiepunten bedraagt (art. 7.8, vierde lid). De propedeutische fase van elke bacheloropleiding moet zodanig zijn ingericht dat de oriënterende, selecterende en verwijzende functies van de propedeuse kunnen worden gerealiseerd. De oriënterende functie houdt in de student inzicht verkrijgt in opzet en inhoud van zijn opleiding. De selecterende functie houdt in dat zowel de student zelf als zijn docenten zich aan de hand van de verrichtingen van de student een oordeel kunnen vormen over de geschiktheid van de student voor de opleiding. De verwijzende functie krijgt vorm door de studieadviesing. Zij biedt de student de mogelijkheid de vraag onder ogen te zien of hij de studie in de gekozen opleiding zal voortzetten dan wel zijn studiekeuze zal herzien⁴²⁸. Bij onvoldoende studievoortgang kan hem zelfs een bindend studieadvies (bsa) worden gegeven. Het bindend studieadvies komt in paragraaf 5.4.3 aan de orde.

[5-091] Het feit dat een propedeutische fase in het wetenschappelijk onderwijs niet verplicht is, leidt ertoe dat in de bepalingen van de WHW die aan de propedeutische fase gevolgen verbinden, moet worden gesproken van de “eerste periode in een bacheloropleiding in het wetenschappelijk onderwijs met een studielast van 60 studiepunten” (artt. 7.7, tweede lid, 7.8b, achtste lid, 7.9, zesde lid, 7.25, vierde lid, 7.37, vierde lid, en 7.54, tweede lid). Deze gekunstelde constructie was niet nodig geweest, indien de propedeutische fase in het wetenschappelijk onderwijs verplicht was gebleven. Daarbij komt dat, blijkens de memorie van toelichting op de genoemde wijzigingswet, ingeval de propedeutische fase niet wordt ingesteld, “de functies die thans zijn verbonden aan de propedeuse (selectie verwijzing en oriëntatie) (..) wel behouden (dienen) te blijven. Instellingen zullen zelf kunnen bepalen hoe zij deze functies invullen”⁴²⁹.

⁴²⁸ Meer uitvoerig over de functies van de propedeuse: de memorie van toelichting bij het ontwerp van de Wet twee-fasenstructuur w.o. (Kamerstukken II, 1979-1980, 16106, nrs. 3, blz. 19)

⁴²⁹ Kamerstukken II, 2001-2002, 28 024, nr. 3, blz. 14

Associate-degreeprogramma

[5-092] Vanaf het studiejaar 2006–2007 is, onder goedkeuring van de minister van OCW, een aantal experimenten gestart met associate-degreeprogramma's binnen bacheloropleidingen in het hoger beroepsonderwijs. "Eén van de belangrijkste doelstellingen bij deze pilots is" aldus de memorie van toelichting op het ontwerp waarbij deze programma's in de WHW zijn opgenomen⁴³⁰ "te onderzoeken of deze associate-degreeprogramma's, die leiden tot een afzonderlijke graad de instroom in het hoger onderwijs kunnen vergroten. De mate waarin deze programma's aantrekkelijk zullen blijken voor werkenden, werkzoekenden en doorstromers uit het mbo, samen met de relevantie voor de arbeidsmarkt, zal in belangrijke mate bepalen op welke manier deze programma's worden ingevoerd". Om deze reden is de wettelijke regeling van tijdelijke aard: zij geldt tot een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Na een evaluatie zal een definitieve regeling in de wet kunnen worden opgenomen. Deze evaluatie heeft inmiddels plaatsgevonden (januari 2011)⁴³¹. Naar aanleiding hiervan en van het advies van de Commissie Toekomstbestendig Hoger Onderwijs Stelsel heeft het kabinet tot definitieve invoering van het associate degree-programma besloten.

[5-093] De wettelijke regeling is nodig om aan de associate-degreeprogramma's een graad te kunnen verbinden. "Daarbij is" aldus de eerder genoemde memorie van toelichting "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."

[5-094] Het associate-degreeprogramma heeft in de wet vorm gekregen als onderdeel van de bacheloropleiding in het hoger beroepsonderwijs. Er is wel een afzonderlijke accreditatie nodig (art. 5a.13). Bij de accreditatie van de desbetreffende bacheloropleiding en van het associate-degreeprogramma moet blijkens de memorie van toelichting⁴³² de NVAO de relevantie voor de arbeidsmarkt van het associate-degreeprogramma en de positionering van dat programma ten opzichte van het middelbaar beroepsonderwijs en binnen de bacheloropleiding beoordelen. Het uitgangspunt is dat de studielast van een associate-degreeprogramma ten minste 120 studiepunten bedraagt (art. 7.8a, tweede lid), zij het dat een hogere studielast mogelijk is indien de NVAO oordeelt dat dit voor de relevantie voor arbeidsmarkt van het programma nodig is. Aan het einde van het eerste jaar van inschrijving voor het programma wordt de student een al dan niet bindend studieadvies gegeven (art. 7.8b, derde lid, juncto art. 7.8b). Ook zou een numerus fixus voor het programma mogelijk zijn (art. 7.8b, derde lid, juncto de artt. 7.53, 7.54, 7.56, 7.57b, 7.57d en 7.57g), los van de capaciteit van de bacheloropleiding waartoe dat programma behoort. Dit acht ik evenwel niet uitvoerbaar. In de opzet van de wet is het associate-degreeprogramma een onderdeel van een bacheloropleiding. Studenten worden ingevolge de WHW (art. 7.32, derde lid) ingeschreven

⁴³⁰ Kamerstukken II, 2006-2007, 30 971, nr. 3, blz. 4

⁴³¹ Bijlage bij Kamerstukken II, 2010-2011, 31 288, nr 152

⁴³² Kamerstukken II, 2006-2007, 30 971, nr. 3, blz. 5

voor een opleiding i.c. voor de bacheloropleiding en niet voor een onderdeel van een opleiding zoals het associate-degreeprogramma. Een numerus fixus beperkt de inschrijving voor het eerste jaar van de bacheloropleiding als geheel.

[5-095] Zoals eerder (in de paragrafen 4.6 en 5.3.3) is gezegd, heeft de overheid hiermee de behoefte aan korte opleidingen in het hoger beroepsonderwijs erkend. Het zou, mede gelet op de opmerking aan het slot van de vorige alinea, beter zijn de associate-degreeprogramma's als afzonderlijke opleidingen te positioneren. In het advies van de Commissie Toekomstbestendig Hoger Onderwijs Stelsel⁴³³ wordt voorgesteld over te gaan tot definitieve invoering van de associate degree. Daarmee wordt, aldus het advies, een belangrijke lacune in het Nederlandse hoger onderwijsbestel opgevuld.

5.4.3. Onderwijs- en examenregeling

[5-096] Zoals uit paragraaf 5.4.2 blijkt, geeft de wet zelf een aantal voorschriften over de inrichting van het onderwijs en de examens. Een aantal andere onderwerpen op het gebied van de inrichting van de examens moet worden geregeld door de instelling zelf in de *onderwijs- en examenregeling*. Deze regeling moet voor elke door de instelling aangeboden opleiding of groep van opleidingen worden vastgesteld (art. 7.13, eerste lid, eerste volzin). Bij een universiteit geschiedt deze vaststelling door de decaan of het faculteitsbestuur (art. 9.15, eerste lid onder a) en bij een hogeschool door het orgaan dat daartoe is aangewezen in de desbetreffende regels van het bestuurs- en beheersreglement (art. 10.3b, tweede lid, slotzin). Het orgaan dat de onderwijs- en examenregeling vaststelt, is ook belast met de zorg voor een regelmatige beoordeling daarvan. Voor de totstandkoming van de onderwijs- en examenregeling en de rol van de medezeggenschap daarbij zij verwezen naar paragraaf 9.7.3.

[5-097] De WHW schrijft voor dat de onderwijs- en examenregeling adequate en heldere informatie bevat over de opleiding of groep van opleidingen (art. 7.13, eerste lid, tweede volzin). Dit bij de wetswijziging inzake "versterking besturing" ingevoegde voorschrift is overbodig. Het spreekt vanzelf dat de onderwijs- en examenregeling net als elke andere regeling adequaat en duidelijk moet zijn. Dat is in het belang van zowel docenten als studenten. Voorts schrijft de WHW sedert die wetswijziging voor dat in de onderwijs- en examenregeling per opleiding of groep van opleidingen de geldende procedures en rechten en plichten worden vastgelegd met betrekking tot het onderwijs en de examens (art. 7.13, tweede lid, aanhef), waaronder dan de onderwerpen worden begrepen die vervolgens worden opgesomd. Wat die onderwerpen met procedures te maken hebben, is niet in alle gevallen even duidelijk. Ook is niet aangegeven om wiens rechten en plichten het gaat. De rechten en plichten van de student zullen wel zijn bedoeld. In de volgende paragraaf zal ik ingaan op de rechten en plichten van de student en extraneus voor zover deze nauw samenhangen met het onderwijs en de examens van de gekozen studie.

⁴³³ Differentiëren in drievoud (april 2010) onder 4.1.4

Inhoud opleiding en afstudeerrichtingen, keuzeruimte, propedeuse en propedeutisch examen

[5-098] In de onderwijs- en examenregeling moeten uiteraard de *inhoud* van de opleiding en van de daaraan verbonden examens en van de eventuele afstudeerrichtingen binnen de opleiding alsmede de *eindtermen* van de opleiding worden geregeld alsmede de *studielast* van de opleiding en van elk van de daarvan deel uitmakende onderwijs-eenheden en de *voltijdse deeltijdse of duale inrichting* van de opleiding (art. 7.13, tweede lid onder a t/m c, d en i). Indien een masteropleiding een grotere studielast heeft dan zestig studiepunten blijkt dat uiteraard uit de onderwijs- en examenregeling. Het is derhalve overbodig expliciet voor te schrijven dat in de onderwijs- en examenregeling moet worden bepaald of de studielast groter dan zestig studiepunten is, zoals de WHW doet (art. 7.13, tweede lid onder g)⁴³⁴. Hoewel de wet erover zwijgt, kan in de onderwijs- en examenregeling worden bepaald welke onderwijsonderdelen (en uiteraard de daaraan verbonden tentamens) verplicht zijn en hoe groot in termen van studielast de keuzeruimte van de student of extraneus is. Deze keuzeruimte kan dan worden ingevuld met een aantal keuzevakken of met een minor⁴³⁵, al dan niet onder goedkeuring van de examencommissie. Voorts moet in de onderwijs- en examenregeling worden bepaald of de desbetreffende opleiding (in het wetenschappelijk onderwijs) een *propedeutische fase* omvat, en moet worden bepaald of aan de propedeutische fase al dan niet een *propedeutisch examen* is verbonden (art. 7.8, eerste en derde lid). In de onderwijs- en examenregeling moeten ook de nadere uitvoeringsregels betreffende het *bindend studieadvies of de verwijzing na de propedeutische fase* worden opgenomen (art. 7.13, tweede lid onder f).

Praktische oefeningen

[5-099] Indien tot het onderwijs ook *praktische oefeningen* behoren, dient de onderwijs- en examenregeling waar dit nodig is, over de inrichting daarvan regels te bevatten (art. 7.13, tweede lid onder d). Of dit nodig is, bepaalt het orgaan dat de onderwijs- en examenregeling vaststelt. Onder praktische oefeningen wordt begrepen het maken van scripties dan wel van werkstukken of proefontwerpen, het uitvoeren van onderzoekopdrachten, het deelnemen aan practica of aan veldwerk en excursies, het lopen van stages of coassistentenschappen, enz.⁴³⁶ Aan het deelnemen aan praktische oefeningen kan een beoordeling zijn verbonden. Als deze beoordeling studiepunten oplevert, is zij een tentamen of een onderdeel van een tentamen. In dat geval dient de onderwijs- en examenregeling het deelnemen aan praktische oefeningen met het oog

⁴³⁴ De desbetreffende bepaling in de WHW is overigens slordig geformuleerd: waarom zal in de onderwijs- en examenregeling van een bepaalde bachelor- of masteropleiding moeten worden aangegeven “ten aanzien van welke masteropleidingen toepassing is gegeven aan artikel 7.4a, achtste lid”. Het gaat in die regeling immers uitsluitend om de masteropleiding waarop die regeling betrekking heeft. Bovendien ontbreekt in de bepaling de vermelding van artikel 7.4b, achtste lid, WHW.

⁴³⁵ een samenhangend pakket van keuzevakken

⁴³⁶ Vgl. art. 37 Academisch Statuut van 1981

op de toelating tot het afleggen van het desbetreffende tentamen verplicht te stellen. De examencommissie kan evenwel vrijstelling van deze verplichting te verlenen, al dan niet onder oplegging van vervangende eisen (art. 17, tweede lid onder t). Deze vrijstelling kan worden verleend op grond van het feit dat de examinandus de desbetreffende vaardigheden elders bijv. in zijn werk heeft opgedaan maar ook op grond van gewetensbezwaren met name in geval van dierproeven.

Doorstroommaster

[5-100] De WHW geeft studenten die aan een Nederlandse universiteit een bachelorgraad hebben behaald, de garantie dat zij ten minste één *masteropleiding* kunnen volgen zonder nadere selectie. Dat kan zijn aan de eigen universiteit of aan een andere universiteit waarmee de eigen universiteit afspraken heeft gemaakt (art. 7.13, derde en vierde lid). Daartoe moet in de onderwijs- en examenregeling van de bacheloropleiding voor elke bacheloropleiding of in een voorkomend geval voor een afstudeerrichting binnen een bacheloropleiding ten minste een masteropleiding worden aangewezen die aansluit op die bacheloropleiding of die afstudeerrichting. De hoofdregel is dat deze masteropleiding aan de desbetreffende universiteit wordt aangeboden. Bij uitzondering gaat het om een masteropleiding aan een andere universiteit. In dat geval is een overeenkomst nodig tussen de betrokken universiteiten, die de wijze regelt waarop de doorstroming wordt gewaarborgd. Deze overeenkomst behoeft de voorafgaande instemming van de universiteitsraden dan wel (centrale) ondernemingsraden en (centrale) studentenraden van de betrokken universiteiten. In paragraaf 8.5.1 wordt nader op de doorstroommaster ingegaan.

Aantal en volgorde tentamens

[5-101] In de onderwijs- en examenregeling zal het *aantal tentamens* moeten worden aangegeven waaruit het examen bestaat en de onderlinge (logische) *volgorde* van deze tentamens (art. 7.13, tweede lid onder h). Bovendien kan, als dat noodzakelijk is, worden bepaald dat het met goed gevolg afgelegd hebben van tentamens *voorwaarde* is voor de toelating tot het afleggen van andere tentamens (art. 7.13, tweede lid onder s). Hiervoor moet een goede reden zijn. De studievoortgang van de studenten mag niet onnodig worden vertraagd. Een goede reden kan zijn dat een bepaald tentamen dat betrekking heeft op een bepaald vak in het algemeen alleen met goed gevolg kan worden afgelegd als eerder een “inleidend” tentamen betreffende dat vak met goed gevolg is afgelegd.

Volgorde waarin, tijdvakken waarbinnen en aantal malen dat tentamens kunnen worden afgelegd

[5-102] In de onderwijs- en examenregeling moeten worden bepaald de *volgorde* waarin, de *tijdvakken* waarbinnen, de *momenten* waarop en het *aantal malen* per studiejaar dat de gelegenheid wordt geboden tot het afleggen van de tentamens en examens (art.

7.3, tweede lid onder h en j). De concretisering hiervan is de verantwoordelijkheid van de examencommissie die – hoewel de wet dit sedert de wijziging in het kader van de “versterking besturing” niet meer expliciet vermeldt – verantwoordelijk is voor de organisatie van het afnemen van de desbetreffende examens en tentamens. Bij het aantal malen per jaar dat gelegenheid wordt geboden tot het afleggen van tentamens kan het gaan om het aantal malen dat een bepaald tentamen in een studiejaar kan worden afgelegd maar ook om het aantal *herkansingen*. Zo kan worden bepaald dat een student die een bepaald tentamen heeft afgelegd en daarvoor gezakt is, dat tentamen in dat studiejaar bijv. nog slechts één maal mag afleggen, hoewel in het algemeen dat tentamen bijv. vier keer per jaar wordt afgenomen. Beperking van het aantal herkansingen kan studenten ertoe brengen zich niet zonder voldoende voorbereiding voor het afleggen van een tentamen op te geven.

Wijze waarop tentamens worden afgenomen

[5-103] Tentamens kunnen *mondeling, schriftelijk of op een andere wijze* worden afgelegd. Dit moet worden geregeld in de onderwijs- en examenregeling. De examencommissie kan in bijzondere gevallen van deze regeling afwijken en dus anders te bepalen (art. 7.13, tweede lid onder l). In de onderwijs- en examenregeling moet voorts expliciet de wijze worden bepaald waarop *lichamelijk of zintuiglijk gehandicapte studenten* redelijkerwijs in de gelegenheid worden gesteld de tentamens af te leggen (art. 7.13, tweede lid onder m). Hierbij is te denken aan een aparte ruimte voor deze studenten bij het tentamen, het verruimen van de tijd van het tentamen, het aanbieden van tentamenopgaven met vergrote letters, het toestaan van een braille laptop met specifieke programmatuur tijdens het tentamen, enz. Het ligt, gelet op de verantwoordelijkheid van de examencommissie voor de organisatie van de examens en tentamens, voor de hand dat de onderwijs- en examenregeling de examencommissie opdraagt over aanpassingen van de examinering te beslissen en die commissie tevens opdraagt in een regeling aan te geven welke criteria daarbij worden gehanteerd. Aangezien niet mag worden verwacht dat de examencommissie over voldoende kennis van de verschillende functiebeperkingen beschikt, zal zij de mogelijkheid moeten hebben advies van deskundigen in te winnen. Mondelinge examens en tentamens in het wetenschappelijk onderwijs waren van oudsher *openbaar*, zij het dat de examencommissie in bijzondere gevallen anders kon bepalen dan wel de examinandus daartegen bezwaar had⁴³⁷. De WHW laat het over aan de onderwijs- of examenregeling om te bepalen of mondeling af te nemen tentamens openbaar zijn. De bevoegdheid van de examencommissie in bijzondere gevallen anders te bepalen, is echter gehandhaafd (art. 7.13, tweede lid onder n). Er kunnen goede redenen zijn te bepalen dat mondelinge tentamens niet openbaar zijn. Hierbij is te denken aan bijv. de privacy van patiënten, die moet worden beschermd. Ten slotte zal ook de *taal* waarin wordt geëxamineerd, in de onderwijs- en examenregeling met inachtneming van het bepaalde bij of krachtens artikel 7.2 WHW moeten worden aangegeven.

⁴³⁷ Zie art. 50, tweede lid, Academisch Statuut van 1981

Geldigheidsduur tentamens

[5-104] Aan met goed gevolg afgelegde tentamens kan de onderwijs- en examenregeling een beperkte geldigheidsduur verbinden. Dit kan niet als het een met goed gevolg afgelegd examen zoals bijv. het propedeutisch examen betreft. De geldigheidsduur van met goed gevolg afgelegde tentamens kan door de examencommissie in individuele gevallen worden verlengd (art. 7.13, tweede lid, onder k). Veelal blijkt in onderwijs- en examenregelingen te zijn bepaald dat de tentamens een onbeperkte geldigheidsduur bezitten maar dat de examencommissie als een tentamen langer dan x jaar geleden is afgelegd, kan bepalen dat de student een aanvullend dan wel vervangend tentamen moet afleggen.

Termijnen uitslag tentamens, inzagerecht

[5-105] De onderwijs- en examenregeling moet:

- de *termijn* aangeven waarbinnen de *uitslag* van een tentamen bekend wordt gemaakt en of en zo ja op welke wijze van deze termijn kan worden afgeweken,
- de wijze waarop en de termijn gedurende welke degene die een schriftelijk tentamen heeft afgelegd, *inzage* verkrijgt *in zijn beoordeelde werk*, en
- de wijze waarop en de termijn gedurende welke *kennis* genomen kan worden *van vragen en opdrachten*, gesteld of gegeven in het kader van een schriftelijk afgenomen tentamen en van de *normen* aan de hand waarvan de beoordeling heeft plaatsgevonden (art. 7.13, tweede lid onder o, p en q)⁴³⁸.

Voor de uitvoering hiervan is in eerste instantie de betrokken examinator en uiteindelijk de examencommissie verantwoordelijk.

Vrijstelling van het afleggen van tentamens

[5-106] De onderwijs- en examenregeling moet de gronden omschrijven waarop de examencommissie *vrijstelling* kan verlenen van het afleggen van een of meer tentamens (art. 7.13, tweede lid onder r). Grond voor vrijstelling kunnen zijn met goed gevolg afgelegde tentamens of examens in het hoger onderwijs maar ook buiten het hoger onderwijs opgedane kennis of vaardigheden⁴³⁹. Vrijstelling kan worden verleend voor een of meer bepaalde tentamens dus in beginsel ook voor alle tentamens die tot een bepaald examen behoren en dus van het gehele examen. Met de mogelijkheid van vrijstelling van het examen moet zeer spaarzaam worden omgegaan, niet alleen omdat een vrijstelling meebrengt dat de betrokkene daardoor studiepunten verwerft maar ook in verband met de gevolgen zoals het civiel effect dat aan een examen is verbonden. Voor het verkrijgen van vrijstelling behoeft de betrokkene niet als student of extraneus te zijn ingeschreven. Een vrijstelling kan uiteraard pas worden geëffectueerd als de

⁴³⁸ Behalve de bepaling over de uitslag van het tentamen zijn deze bepalingen in het wetenschappelijk onderwijs geïntroduceerd in artikel 47 Academisch Statuut van 1981

⁴³⁹ Ook de mogelijkheid van vrijstelling van tentamens op grond van "buitenschoolse" kennis en vaardigheden is bij het academisch statuut van 1981 geïntroduceerd (art. 70 Academisch Statuut van 1981).

betrokkene zich metterdaad voor de desbetreffende opleiding heeft ingeschreven. Gezien deze bevoegdheid van de examencommissie is aan een regeling van een procedure voor de erkenning van verworven competenties (EVC), dus van buiten het hoger onderwijs opgedane kennis of vaardigheden, geen behoefte. Hiervoor zij verwezen naar de paragrafen 9.7.3 en 9.10.2.

Bewaking studievoortgang, studiebegeleiding en studieadvies

[5-107] In de onderwijs- en examenregeling dienen regels te zijn opgenomen over de bewaking van studievoortgang en de individuele studiebegeleiding (art. 7.13, tweede lid onder u). Bewaking van de studievoortgang is uiteraard alleen mogelijk als de studievoortgang van elke individuele student metterdaad wordt geregistreerd. Als een student onvoldoende voortgang met de studie maakt, zullen er maatregelen moeten worden getroffen. Zo kan de onderwijs- en examenregeling bepalen dat de student in dat geval voor een gesprek wordt uitgenodigd en/of ondersteuning krijgt bij zijn studieplanning. De WHW schrijft voor dat aan elke student aan het einde van diens eerste jaar van inschrijving voor de propedeutische fase van een voltijdse of duale opleiding wordt geadviseerd over de voortzetting van zijn studie in of buiten de bacheloropleiding (art. 7.8b, eerste lid). Daarbij speelt de studievoortgang in de propedeuse een buitengewoon belangrijke rol. Onvoldoende studievoortgang kan leiden tot het advies een andere de studie te gaan volgen. Bovendien kan het advies, als het college van bestuur dit heeft bepaald, het karakter krijgen van een *bindend studieadvies* (bsa), dat inhoudt dat de inschrijving van de student voor de desbetreffende opleiding wordt beëindigd en dat hij niet opnieuw voor die studie aan die instelling kan worden ingeschreven (art. 7.8b, derde en vijfde lid). Op het bindend studieadvies wordt hierna ingegaan. De student heeft ingevolge de wet recht op begeleiding bij zijn studie (art. 7.34, eerste lid onder e). De onderwijs- en examenregeling zal dit nader moeten concretiseren.

Bindend studieadvies

[5-108] Een bindend studieadvies kan worden gegeven als de student naar het oordeel van het faculteitsbestuur of het bij een hogeschool bevoegde orgaan met inachtneming van zijn persoonlijke omstandigheden niet geschikt moet worden geacht voor de opleiding doordat zijn studieresultaten niet voldoen aan de vastgestelde eisen (art. 7.8b, derde lid). Het bindend studieadvies maakt selectie “na de poort” mogelijk. Het is een instrument om te bevorderen dat tijdig wordt vastgesteld of een student voor de gekozen studie geschikt is of beter een andere studie binnen of buiten de instelling kan volgen. Een bindend studieadvies is uitsluitend mogelijk als in de propedeutische fase van de desbetreffende opleiding is zorg gedragen voor zodanige voorzieningen dat de mogelijkheden voor een goede studievoortgang zijn gewaarborgd (art. 7.8b, derde lid). Het mag dus niet aan de instelling liggen dat de student onvoldoende studievoortgang maakt. Voordat de student een bindend studieadvies wordt gegeven, moet hem een *waarschuwing* zijn gegeven met een redelijke termijn waarbinnen hij zijn studiere-

sultaten in voldoende mate kan verbeteren (art. 7.8b, vierde lid). Bij amvb wordt bepaald *welke persoonlijke omstandigheden* bij de beoordeling of aan een student een bindend studieadvies zal worden gegeven, relevant zijn (art. 7b, zevende lid). Deze amvb is het Uitvoeringsbesluit WHW 2008, dat als relevante persoonlijke omstandigheden noemt:

- ziekte, lichamelijke, zintuiglijke of andere functiestoornis en zwangerschap van betrokkene,
- bijzondere familieomstandigheden,
- het lidmaatschap, incl. het voorzitterschap, van een medezeggenschapsorgaan, een opleidingsbestuur of een opleidingscommissie,
- uitsluitend bij een universiteit⁴⁴⁰: het lidmaatschap van het bestuur van een stichting die blijkens haar statuten tot doel heeft de exploitatie van studentenvoorzieningen dan wel van een daarmee naar het oordeel van het college van bestuur gelet op de taak gelijk te stellen orgaan,
- andere aan te geven omstandigheden waarin betrokkene activiteiten ontplooit in het kader van de organisatie en het bestuur van de zaken van de instelling, en
- het lidmaatschap van het bestuur van een studentenorganisatie van enige omvang met volledige rechtsbevoegdheid dan wel van een vergelijkbare organisatie van enige omvang, bij wie (lees: waarbij) de behartiging van het algemeen maatschappelijk belang op de voorgrond staat en die daartoe daadwerkelijk activiteiten ontplooit.

[5-109] Ter uitvoering van de wettelijke bepalingen moet het “instellingsbestuur” *nadere regels* geven. Daarin moet de norm inzake de minimaal te behalen studieresultaten worden neergelegd en ook worden aangegeven wat de redelijke termijn is die de student in geval van een waarschuwing heeft om alsnog aan die norm te voldoen. Ook moet daarin worden aangegeven welke voorzieningen zijn getroffen om een goede studievoortgang te waarborgen (art. 7.8b, zesde lid). Deze nadere regels moeten zijn neergelegd in de onderwijs- en examenregeling (art. 7.13, tweede lid onder g). Daaruit blijkt impliciet dat onder het “instellingsbestuur” dat de nadere regels moet vaststellen, moet worden verstaan het orgaan dat bevoegd is de onderwijs- en examenregeling vast te stellen.

Verwijzing in de postpropedeutische fase

[5-110] Indien een bacheloropleiding (na de propedeutische fase) meer dan een afstudeerrichting omvat, kan dit meebrengen dat de studenten niet elke afstudeerrichting kunnen volgen. Het college van bestuur kan ingevolge de wet opleidingen aanwijzen waarvoor geldt dat de desbetreffende studenten niet allemaal tot een of meer afstudeerrichtingen van de opleiding toegang hebben. Dit kan alleen als de aard en inhoud van de afstudeerrichtingen van de opleiding aanzienlijk van elkaar verschillen (art. 7.9, eerste lid). Dit verschil moet in de onderwijs- en examenregeling worden geëxplici-

⁴⁴⁰ Voor deze beperking tot universitaire studenten is n.m.m. geen grond; zij is onnodig en discriminerend ten opzichte van studenten van een hogeschool.

teerd (art. 7.9, vijfde lid, juncto art. 7.13, tweede lid onder f). De student moet uiteraard wel toegang hebben tot ten minste één afstudeerrichting van de opleiding. Het besluit of in een concreet geval een student al dan niet tot een bepaalde afstudeerrichting toegang heeft, moet worden genomen door het faculteitsbestuur (art. 9.15, eerste lid onder f) en, voor zover het een hogeschool betreft, het daartoe aangewezen orgaan. Hiervoor kent de wet twee gronden, die ook beide in combinatie kunnen worden gehanteerd: de studieresultaten van de student en het door de student gevolgde studieprogramma (art. 7.9, tweede lid). Het spreekt vanzelf dat de te hanteren gronden bekend moeten zijn voordat de studenten met hun studie in de gekozen opleiding beginnen.

[5-111] De grond inzake het door de student gevolgde *studieprogramma* kan niet anders betekenen dan dat de keuze van een student voor een of meer bepaalde vakken in de propedeuse bepalend is voor de vraag tot welke afstudeerrichting hij toegang heeft. Dit is geen vreemde figuur: zo kan ook de keuze voor een of meer vakken in de bacheloropleiding bepalend zijn voor de vraag tot welke masteropleiding de student toegang heeft of kan worden toegelaten. De studenten moeten echter wel in de gelegenheid zijn dat vak of die vakken zonder belemmeringen te kiezen. Deze grond heeft een objectief karakter en is op zich zelf duidelijk. In de onderwijs- en examenregeling moet worden aangegeven welke afstudeerrichtingen aansluiten bij welke onderdelen van het studieprogramma (in de propedeuse) (art. 7.9, vijfde lid, juncto art. 7.13, tweede lid onder f). Voor een “weging van het studieprogramma” van de student waarbij moet worden beoordeeld “of de door de student gekozen programmaonderdelen van de opleiding voldoende aansluiten op de door de student gewenste afstudeerrichting”, waar de wet van uitgaat (art. 7.9, vierde lid), is dan ook geen plaats. De desbetreffende bepaling moet dan ook worden geschrapt.

[5-112] De eerste grond, nl. inzake de *studieresultaten*, daarentegen is minder objectief. Het gaat daarbij om de weging van de studieresultaten van de student. Daarbij kan het gaan om het aantal in de propedeuse behaalde studiepunten maar ook om de behaalde cijfers. Dit laatste is zelfs het enige criterium indien aan de propedeutische fase een propedeutisch examen is verbonden. Dan moet immers – in de regel – dat examen met goed gevolg zijn afgelegd voordat de student in de postpropedeutische fase kan instromen.

[5-113] Alvorens tot een besluit wordt overgegaan moet, aldus de wet, de student in de gelegenheid worden gesteld te worden gehoord (art. 7.9, tweede lid, slotzin). De student behoeft van deze gelegenheid geen gebruik te maken. Het “horen” heeft uiteraard alleen zin indien de grond inzake de studieresultaten (mede) wordt gehanteerd. Bij de weging van de studieresultaten moet rekening worden gehouden met de bij amvb aangegeven persoonlijke omstandigheden van de student (art. 7.9, derde lid). Hiervoor zijn dezelfde omstandigheden aangewezen als die welke relevant zijn bij het bindend studieadvies (art. 2.1 UWHW 2008). Anders dan bij het bindend studieadvies wordt in de wet niet voorzien in een waarschuwing aan de student. Er wordt, aldus de memorie

van toelichting bij het wetsontwerp dat verwijzing in de postpropedeutische fase heeft geïntroduceerd⁴⁴¹ “vanuit gegaan dat een preadvies over het volgen van afstudeer-richtingen reeds zal zijn opgenomen in het reguliere (niet-bindende) studieadvies dat na één jaar wordt uitgebracht. Dat studieadvies bevat immers mede een advies over de voortzetting van de studie binnen de opleiding”.

5.4.4. Studierechten

[5-114] De WHW schrijft sedert de wetswijziging in het kader van “versterking besturing” voor dat in de onderwijs- en examenregeling per opleiding of groep van opleidingen rechten en plichten worden vastgelegd met betrekking tot het onderwijs en de examens (art. 7.13, tweede lid, aanhef). Hiervoor wil ik het begrip “studierechten hanteren, overigens in engere zin dan M.J. Cohen doet, die onder studierechten mede het recht op toelating tot het wetenschappelijk onderwijs, het inschrijvingsrecht en de aan de inschrijving verbonden rechten begrijpt⁴⁴². In deze paragraaf over studierechten gaat het echter niet om het toelatings- of inschrijvingsrecht van aanstaande studenten of het doorstroomrecht van een bachelor in het wetenschappelijk onderwijs naar een masteropleiding noch om de aan de inschrijving als student verbonden rechten of om de rechten van de student in het kader van de medezeggenschap en de rechtsbescherming – daarop wordt ingegaan in de hoofdstuk 8, resp. 10 en 11 van dit boek – maar om rechten die nauw verband houden met het onderwijs en de examens van de gekozen opleiding. Deze studierechten geven meer concreet invulling aan de aan de inschrijving verbonden rechten van de student het onderwijs te volgen en de examens af te leggen van de opleiding waarvoor hij is ingeschreven.

Studierechten ten aanzien van het onderwijs

[5-115] Deze studierechten zijn wat het *onderwijs* betreft niet concreet in de wet of de onderwijs- en examenregeling vastgelegd. Zij vloeien voort uit de wet of de onderwijs- en examenregeling aan de organen van de instelling opgelegde verplichtingen.

[5-116] Zo schrijft de wet voor dat de onderwijs- en examenregeling adequate en heldere informatie over de desbetreffende opleiding of groep van opleidingen bevat (art. 7.13, eerste lid, tweede volzin). Dit voorschrift – ofschoon strikt genomen overbodig – geeft vorm aan het *kenbaarheidsbeginset*⁴⁴³. Het brengt mee dat de (aanstaande) student er recht op heeft, te weten wat hij in het kader van de opleiding van de universiteit of hogeschool mag verwachten en wat van hem wordt verwacht. De “spelregels” moeten vaststaan en duidelijk zijn. Zij mogen niet tijdens het “spel” in nadelige zin voor de student te worden gewijzigd. Zo moet bijv. in geval van verwijzing in de postpropedeutische fase naar een afstudeerrichting van de opleiding op grond van het door de student gevolgde studieprogramma (zie de vorige paragraaf), in de onderwijs-

⁴⁴¹ Kamerstukken II, 1996-1997, 25 370, nr. 3, blz. 7

⁴⁴² M.J. Cohen, Studierechten in het wetenschappelijk onderwijs (Zwolle 1981)

⁴⁴³ M.J. Cohen, a.w., blzz. 95 e.v.

en examenregeling zijn omschreven welk studieprogramma voorwaarde is voor de toegang tot welke afstudeerrichting opdat de student van te voren weet wat de gevolgen zijn van zijn keuze voor een bepaald studieprogramma.

[5-117] De wet definieert de opleiding als “een samenhangend geheel van onderwijs-eenheden gericht op de verwezenlijking van welomschreven doelstellingen op het gebied van kennis, inzicht en vaardigheden waarover degene die de opleiding voltooit, dient te beschikken” (art. 7.3, tweede lid, eerste volzin). Daarmee legt zij de instelling de verplichting op ervoor te zorgen dat het voor de opleiding vast te stellen programma een samenhangend geheel vormt en de verplichting er voor te zorgen dat het geheel gericht is op het verwezenlijken van welomschreven doelstellingen op het gebied van kennis, inzicht en vaardigheden. Dit laatste brengt mee dat het programma moet zijn samengesteld uit onderdelen die voor het verwezenlijken van die doelstellingen relevant zijn. Uit deze wettelijke verplichtingen voor het programmerende orgaan vloeit voort dat de student recht heeft op een samenhangend en relevant programma: het *relevantiebeginsel*⁴⁴⁴.

[5-118] Uit de wettelijke bepalingen inzake de studielast kan worden afgeleid dat het programmerende orgaan verplicht is ervoor te zorgen dat het programma zodanig is ingericht dat de studenten gemiddeld binnen de cursusduur met goed gevolg kunnen afstuderen: het *studeerbaarheidsbeginsel*. Dit laat overigens onverlet dat voor de betere studenten binnen de opleiding zwaardere trajecten kunnen worden geprogrammeerd. Hier moet melding worden gemaakt van het feit dat de wet (nog) de bepaling bevat, dat een opleiding zodanig wordt ingericht dat een student in redelijkheid in staat wordt gesteld om te voldoen aan de norm voor de studievoortgang vastgesteld bij of krachtens de Wet studiefinanciering 2000 (art. 7.4, tweede lid). De studiefinanciering bepaalt dus de inrichting van het programma! Dit is de wereld op zijn kop. Het programma is primair, studiefinanciering behoort volgend te zijn. Bovendien de bepaling absurd omdat de studiefinancieringsnorm inhoudt dat de student in het studiejaar ten minste dertig studiepunten moet behalen (art. 10.6, tweede lid, Wet studiefinanciering 2000), waar de studielast voor een cursusjaar zestig studiepunten bedraagt. Gelukkig is de studiefinancieringsnorm alleen nog van toepassing op studenten die na 31 juli 1991 en voor 1 september 1996 voor het eerst voor het volgen van hoger onderwijs studiefinanciering ontvingen op grond van de (oude) Wet op de studiefinanciering en zal zij door tijdsverloop haar relevantie verliezen zo dit niet nu al het geval is. Tot het studeerbaarheidsbeginsel is ook te rekenen het – overigens niet uit een wetsbepaling af te leiden - *beginsel van een onbelemmerde studievoortgang*⁴⁴⁵, dat meebrengt dat de student niet onredelijk in zijn studievoortgang mag worden belemmerd. Voor bepalingen die de studievoortgang kunnen belemmeren zoals bepalingen inzake de geldigheidsduur van tentamens, beperkingen van het aantal mogelijkheden om tentamens af te leggen, enz. moeten dus goede redenen zijn. De student heeft, gezien

⁴⁴⁴ M.J. Cohen, a.w. blzz. 25 en 26.

⁴⁴⁵ M.J. Cohen, a.w. blz. 31.

het vorenstaande, dus recht op een studeerbaar programma en op een door niet onredelijke maatregelen belemmerde studievoortgang, opdat hij in staat is binnen de cursusduur met goed gevolg af te studeren.

[5-119] Ten slotte is in de jurisprudentie⁴⁴⁶ uit de artikelen 1.3 (doelstelling en taken van de instellingen voor hoger onderwijs), 6.5, eerste lid, “oud” (ontneming van wettelijke rechten o.a. indien is gebleken dat de kwaliteit van het onderwijs in de desbetreffende opleiding gedurende een reeks van jaren onvoldoende is geweest), 7.3 (opleiding) en 7.34 (rechten verbonden aan de inschrijving als student) van de WHW, in onderling verband en samenhang bezien, afgeleid dat een instelling voor hoger onderwijs de wettelijke plicht heeft om *kwalitatief behoorlijk hoger onderwijs* te verzorgen, en dat een ingeschreven student op zulk onderwijs recht heeft.

[5-120] De vorenvermelde studierechten van de student zullen niet altijd gemakkelijk in een gerechtelijke procedure kunnen worden afgedwongen. Hetzelfde geldt in geval van onvoldoende kwaliteit van de leerstof, het gebrek aan doeltreffendheid van de onderwijsvormen, onvoldoende doceerkwaliteit of inspanning van docenten, het gebrek aan terugkoppeling⁴⁴⁷, onvoldoende contacturen, enz. Veelal zal de student, als ten minste schade is aan te tonen, genoeg moeten nemen met een vorm van schadevergoeding⁴⁴⁸. Verschillende andere wegen dan het aanspannen van gerechtelijke procedures staan de student evenwel open: het inschakelen van de opleidingscommissie (zie paragraaf 9.8.2), het uitoefenen van het individueel klachtrecht en – zo dat binnen de desbetreffende instelling is gehandhaafd – tezamen met andere studenten de uitoefening van het collectief klachtrecht (zie paragraaf 11.2.6).

Studierechten ten aanzien van de examens en tentamens

[5-121] Wat de examens en tentamens betreft moet een aantal rechten expliciet in de onderwijs- en examenregeling worden vastgelegd. Zoals in de voorgaande paragraaf gezegd, moet daarin de termijn worden aangeven waarbinnen de uitslag van een tentamen bekend wordt gemaakt. De student heeft dus recht om de uitslag van zijn tentamen te vernemen en wel binnen de in de regeling bepaalde termijn (art. 7.13, tweede lid onder o). In de regeling moeten ook zijn geregeld de wijze waarop en de termijn gedurende welke degene die een schriftelijk tentamen heeft afgelegd, inzag verkrijgt in zijn beoordeelde werk en de wijze waarop en de termijn gedurende welke kennis genomen kan worden van vragen en opdrachten, gesteld of gegeven in het kader van een schriftelijk afgenomen tentamen en van de normen aan de hand waarvan de beoordeling heeft plaatsgevonden (art. 7.13, tweede lid onder p en q). De student heeft dus een inzage-recht zowel ten aanzien van zijn beoordeelde werk als ten aanzien van de vragen en opdrachten alsmede het recht kennis te nemen van de bij de beoordeling gehanteerde beoordelingsnormen.

⁴⁴⁶ Uitspraak Gerechtshof Amsterdam van 11 maart 2004, LJ AO 7276

⁴⁴⁷ Zie M.J. Cohen, a.w. blzz. 26 t/m 32.

⁴⁴⁸ Zie in dit verband paragraaf 9.11 over het verhaals- of compensatierecht

[5-122] Andere rechten van de student met betrekking tot examens en tentamens vloeien, net als die op het gebied van het onderwijs, voort uit verplichtingen die de wet of de onderwijs- en examenregeling oplegt aan de desbetreffende organen i.c. de examencommissie en de examinatoren. Uit de Grondwet vloeit voort dat gelijke gevallen gelijk moeten worden behandeld (art. 1 GW): het *gelijkheidsbeginsel*. Op de examencommissies en examinatoren van de *openbare instellingen* is voorts de Awb van toepassing. Voor hen gelden dan ook de verplichting bij de voorbereiding van een besluit de nodige kennis te vergaren omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen (art. 3:2 Awb), de verplichting de bevoegdheid tot het nemen van een besluit niet voor een ander doel te gebruiken dan waarvoor die bevoegdheid is gegeven (het verbod van *détournement de pouvoir*) (art. 3:3 Awb), de verplichting de rechtstreeks bij het besluit betrokken belangen af te wegen (het verbod van willekeur) (art. 3:4 Awb) en de verplichting een besluit de baseren op een deugdelijke motivering (art. 3:46 Awb). Hoewel onder het geldende recht examencommissie en examinatoren van *bijzondere instellingen* niet als bestuursorganen worden beschouwd en de Awb op hen niet van toepassing is, moet ervan worden uitgegaan dat de desbetreffende verplichtingen ook voor hen gelden. De wet zou de desbetreffende bepalingen van de Awb expliciet op hen van toepassing moeten verklaren.

[5-123] De studierechten van de student in de sfeer van de examens en tentamens zijn beter af te dwingen dan de studierechten in de sfeer van het onderwijs dankzij het feit dat de wet hiervoor in een bijzondere rechtsgang voorziet, bestaande in beroep op het College van beroep voor de examens van de instelling, eventueel gevolgd door een beroep op het landelijke College van beroep voor het hoger onderwijs. Hiervoor zij verwezen naar hoofdstuk 9 van dit boek.

5.5. Verklaringen en getuigschriften alsmede graadverlening en overig civiel effect

5.5.1. Verklaringen en getuigschriften

[5-124] Ten bewijze dat een tentamen met goed gevolg is afgelegd, wordt door de desbetreffende examiner of examinatoren een daarop betrekking hebbend bewijsstuk uitgereikt (art. 7.11, eerste lid). De schriftelijke *verklaring* dat de examinandus voor een bepaald tentamen een bepaald cijfer heeft behaald, is een authentiek bewijsstuk. De examinandus kan dus aan die verklaring rechten ontleen. De verklaring moet door de examiner of namens hem, bijv. door de examenadministratie, worden afgegeven. In het huidige digitale tijdperk kan deze verklaring ook door middel van een e-mailbericht worden gegeven⁴⁴⁹.

⁴⁴⁹ Helaas blijkt mijn eigen universiteit de wet op dit punt niet te kennen. Examinandi ontvangen een e-mailbericht van de administratie van de desbetreffende faculteit zonder dat daaruit blijkt dat deze administratie handelt namens de desbetreffende examiner. Bovendien wordt het in het e-mailbericht na de beroepsclausule vermeld: "Aan deze mail kunnen geen rechten worden ontleend", terwijl daaraan nu juist wel rechten moeten kunnen worden ontleend.

[5-125] Ten bewijze dat het examen met goed gevolg is afgelegd, wordt door de examencommissie een *getuigschrift* uitgereikt (art. 7.11, tweede lid). Ook het getuigschrift is een authentieke bewijsstuk. Dit kan, ook in het huidige digitale tijdperk, niet in e-mailbericht worden geïncorporeerd of als bijlage daarvan worden verzonden. Anders dan de verklaring van de examinerator heeft het getuigschrift een functie in de maatschappij en wordt het bijv. bij sollicitaties gebruikt. Het getuigschrift behoort door alle leden van de examencommissie zijn ondertekend. Zij staan er borg voor dat de betrokkene aan de gestelde eisen heeft voldaan en verbinden daaraan als het ware hun reputatie. Per opleiding kan slechts één getuigschrift worden uitgereikt (art. 7.11, tweede lid) ook al is betrokkene in meerdere afstudeerrichtingen binnen de opleiding geëxamineerd. In dit verband zij eraan herinnerd, dat gelijknamige opleidingen aan verschillende instellingen evenzovele opleidingen zijn. Wie het examen heeft afgelegd van opleiding X aan instelling A, en daarna het examen aflegt van opleiding X aan instelling B, ontvangt van beide instellingen een getuigschrift. Overigens zal als de opleiding een propedeutisch examen kent, in die opleiding aan dezelfde persoon wel degelijk meer dan één getuigschrift moeten worden uitgereikt. De wetgever is bij deze regeling het propedeutisch examen vergeten.

[5-126] Degene die meer dan één tentamen met goed gevolg heeft afgelegd en aan wie geen getuigschrift kan worden uitgereikt omdat hij de studie voortijdig staakt, ontvangt desgevraagd een door de desbetreffende examencommissie af te geven *verklaring* waarin in elk geval de tentamens zijn vermeld die door hem met goed gevolg zijn afgelegd (art. 7.11, vijfde lid). Ook deze zgn. dossierverklaring kan niet in e-mailbericht worden geïncorporeerd of bijlage daarvan worden verzonden. Zij zal door of namens de examencommissie moeten zijn ondertekend.

[5-127] Het getuigschrift moet een aantal vanzelfsprekende zaken bevatten: de naam van de instelling, de naam van de opleiding, de onderdelen van het examen, in voorkomende gevallen welke bevoegdheid daaraan is verbonden en welke graad is verleend (art. 7.11, tweede lid onder a t/m d). Bij het wettelijk voorschrift in voorkomende gevallen aan te geven welke bevoegdheid aan het examen is verbonden, is het de wetgever ontgaan dat sedert de wijziging van de WHW in het kader van de BaMa-structuur bevoegdheden als bedoeld, niet meer rechtstreeks aan het examen maar aan de graad zijn verbonden. Zie hierover de volgende paragraaf. De wet schrijft ook voor dat op het getuigschrift wordt vermeld op welk tijdstip de opleiding voor het laatst is geaccrediteerd dan wel op welk tijdstip de opleiding de toets nieuwe opleiding met goed gevolg heeft ondergaan (art. 7.11, tweede lid onder e). De vermelding van dit tijdstip is niet relevant. Het gaat er immers om dat op het getuigschrift wordt vermeld dat de opleiding geaccrediteerd is dan wel de toets nieuwe opleiding met goed gevolg heeft ondergaan en dus de opleiding “erkend” is op het tijdstip dat het examen is afgenomen. Indien het een gezamenlijke opleiding of een gezamenlijke afstudeerrichting betreft die leidt tot een joint degree, moet het getuigschrift de naam vermelden van de instelling of instellingen die de bedoelde opleiding of afstudeerrichting mede heeft of hebben verzorgd (art. 7.11, tweede lid onder f).

[5-128] De examencommissie moet aan een getuigschrift van het met goed gevolg afgelegde afsluitend examen een *supplement* toevoegen, dat ten doel heeft inzicht te verschaffen in de aard en inhoud van de afgeronde opleiding mede met het oog op internationale herkenbaarheid van opleidingen. Ook de introductie van het diploma-supplement is een uitvloeisel van de in paragraaf 5.3.3 genoemde Bologna-verklaring. Het supplement moet in elk geval bevatten:

- de naam van de opleiding en de instelling die de opleiding verzorgt,
- of het een opleiding in het wetenschappelijk onderwijs dan wel een opleiding in het hoger beroepsonderwijs betreft,
- een beschrijving van de inhoud van de opleiding, en
- de studielast van de opleiding.

Het supplement moet worden opgesteld in het Nederlands of het Engels en voldoen aan het Europees overeengekomen standaardformat (art. 7.11, vierde lid). Ook aan degene die het propedeutisch examen met goed gevolg heeft afgelegd, moet, zoals eerder opgemerkt, de examencommissie een getuigschrift afgeven. Een diplomasupplement wordt echter uitsluitend toegevoegd aan het getuigschrift van een afsluitend examen of examenen verbonden aan een associate-degreeprogramma (art. 7.11, vierde lid, en 7.10b, derde lid).

[5-129] Degene die een examen heeft afgelegd, heeft *aanspraak* op het verkrijgen van het getuigschrift. Deze aanspraak is echter geclausuleerd: de examencommissie mag het getuigschrift pas afgeven nadat het college van bestuur heeft verklaard “dat aan de procedurele eisen voor de afgifte is voldaan”. Met deze formulering, gewijzigd bij de wet inzake “versterking besturing” wordt overigens de plank mis geslagen: het gaat niet slechts om de vraag of de examinandus aan de procedurele eisen voor de afgifte van een getuigschrift heeft voldaan maar ook om de vraag of de examinandus voor de jaren waarin hij examen en tentamens heeft afgelegd, het verschuldigde collegegeld heeft voldaan. Verwezen zij naar paragraaf 8.6.1. Degene die aan een bekostigde instelling meewerkt aan het afgeven van een getuigschrift zonder dat ten aanzien van degene die het desbetreffende examen met goed gevolg heeft afgelegd, door het instellingsbestuur is verklaard dat het getuigschrift kan worden afgegeven, is strafbaar. Hij wordt gestraft met geldboete van de derde categorie (art. 15.5): d.w.z. met geldboete van ten hoogste € 7.600 (art. 23 Wetboek van Strafrecht). Ook al is strafbare feit “slechts” een overtreding en geen misdrijf (art. 15.7) toch moeten examinatoren, examencommissie en examenadministratie op hun hoede zijn en zich ervan vergewissen dat het college van bestuur de bedoelde verklaring metterdaad heeft afgegeven.

[5-130] Sedert de al eerder genoemde wijzigingswet is het mogelijk dat de betrokkene de examencommissie verzoekt nog niet tot afgifte van het getuigschrift over te gaan (art. 7.11, derde lid). De memorie van toelichting noemt hierbij het bijvoorbeeld dat “de student in kwestie nog een extra vak wil afronden en daarvan melding wil laten maken op het getuigschrift”⁴⁵⁰. Een andere reden – die de memorie van toelichting

⁴⁵⁰ Kamerstukken II, 2008-2009, 31 821, nr. 3, blz. 58

verzwijgt – zou kunnen zijn dat een student op deze manier in de gelegenheid wordt gesteld onbeperkt door te studeren tegen betaling van het (lage) wettelijke collegegeld in plaats van het (meestal hogere) instellingscollegegeld. Ingevolge diezelfde wijzigingswet is namelijk het (hogere) instellingscollegegeld verschuldigd wanneer een student eerder een bachelor-, resp. mastergraad heeft behaald (art. 7.45, eerste lid onder a). Door de uitreiking van het getuigschrift uit te stellen kan dus onbeperkt verder worden gestudeerd tegen het lage tarief. Vermoedelijk is dit effect simpelweg over het hoofd is gezien bij de wetswijziging. Het kan toch niet zo zijn dat de rijksoverheid bewust heeft willen meewerken aan een financiële benadeling van de universiteiten en hogescholen?

5.5.2. Graadverlening en overig civiel effect

Graadverlening

[5-131] Aan het met goed gevolg afgelegd afsluitend examen, resp. aan de verleende graad, zijn door de wet gevolgen verbonden: het zgn. *civiel effect*. Het civiel effect is dus niet verbonden aan het getuigschrift, zij het dat het getuigschrift het authentieke bewijsstuk is van het feit dat het desbetreffend examen met goed gevolg is afgelegd.

[5-132] Het civiel effect dat rechtstreeks aan het met goed gevolg afgelegde afsluitend examen van een bacheloropleiding masteropleiding resp. associate-degreeprogramma is verbonden, bestaat in het recht *de graad Bachelor, Master, resp. Associate Degree te voeren*, op de door de wet aangegeven wijze afgekort, en al dan niet met een bij of krachtens de wet vastgestelde toevoeging. Dit civiel effect treedt alleen op als de opleiding resp. het programma krachtens de WHW is geaccrediteerd (artt. 1.9, tweede lid, 1.12, eerste lid, en 1.12a). Onder masteropleiding moet zowel de masteropleiding in het initiële onderwijs als die in het postinitieel onderwijs worden verstaan (art. 1.1, onder m). De graad wordt, zo bepaalt de wet (artt. 7.10a en 7.10b) afgegeven door het instellingsbestuur. In paragraaf 9.10.2 wordt uiteengezet waarom dit principieel onjuist is en dat de graad zou moeten worden verleend door de desbetreffende examencommissie. Ook is in die paragraaf gewezen op het praktische probleem dat optreedt ten gevolge van de keuze van de wetgever voor het instellingsbestuur als het in deze bevoegde orgaan. Dit praktische probleem komt overigens ook hierna aan de orde.

[5-133] Het is niet duidelijk waarom in het kader van de invoering van de BaMa-structuur het begrip “graad” in de WHW is geïntroduceerd en waarom niet is vastgehouden aan het sedert jaar en dag gebruikte begrip “titel”. Waarschijnlijk gaat het hierbij om een klakkeloze vertaling van het Engelse begrip “degree” dat echter ook met “titel” had kunnen worden vertaald. Nu kent de WHW graden en titels zonder dat duidelijk is wat het verschil is. Door het begrip “graad” te hanteren moet de wet bovendien vervallen in prietpraat zoals de formulering dat betrokkene gerechtigd is “de graad in de eigen naamsvermelding tot uitdrukking te brengen” (art. 7.19a).

[5-134] De bevoegdheid de genoemde graden te verlenen, is een *gebonden bevoegdheid*, d.w.z. dat het instellingsbestuur geen beleidsvrijheid heeft: als het examen met goed gevolg is afgelegd, moet de graad worden verleend (artt. 7.10a en 7.10b). Of het examen met goed gevolg is afgelegd, kan het instellingsbestuur formeel slechts vaststellen na kennisname van het door de examencommissie aan de examinandus afgegeven getuigschrift. Het gaat daarbij formeel om het getuigschrift en niet om een verklaring van de examencommissie of van de examenadministratie want zo'n verklaring is geen authentiek bewijsstuk. De wet schrijft echter tegelijkertijd voor dat in het getuigschrift moet worden vermeld welke graad is verleend (art. 7.11, tweede lid onder d). Het praktische probleem dat hierdoor ontstaat, is te ondervangen als het instellingsbestuur de examencommissie mandaat geeft de graad te verlenen. Maar deze constructie is gekunsteld en onnodig als de wet – en dat zou principieel juist zijn geweest – de examencommissie de bevoegdheid zou geven graden te verlenen. Verwezen zij naar paragraaf 9.10.2.

[5-135] Het instellingsbestuur moet aan een graad de vermelding *toevoegen van het vakgebied of het beroepenveld* waarop de graad betrekking heeft (art. 7.10a, vierde lid). Afhankelijk van het vakgebied waarin het met goed gevolg afgelegde afsluitend examen van een bacheloropleiding in het wetenschappelijk onderwijs resp. van een masteropleiding in het wetenschappelijk onderwijs is afgelegd, moet het aan de verleende graad toevoegen “of Arts” dan wel “of Science”. Bij ministeriële regeling kan voor opleidingen een andere toevoeging worden vastgesteld (art. 7.10a, eerste lid). Dit is gebeurd bij de Regeling andere toevoeging aan wo-graden⁴⁵¹ voor de bachelor- en masteropleidingen in het wetenschappelijk onderwijs op het gebied van het recht. Daarbij is als toevoeging vastgesteld: “of Laws”. De bachelorgraad met deze toevoeging wordt afgekort als LLB en de mastergraad als LLM. Deze toevoegingen en de toevoegingen “of Arts” dan wel “of Science” zijn exclusief aan graden in het wetenschappelijk onderwijs voorbehouden: voor een opleiding of een groep van opleidingen in het hoger beroepsonderwijs kan het instellingsbestuur dus alleen een andere toevoeging vaststellen (art. 7.10a, tweede lid). Diezelfde toevoeging geldt ook voor de associate degree (art. 7.10b, tweede lid). Overigens is het kabinet Rutte-Verhagen, blijkens de reactie op het advies van de Commissie Toekomstbestendig Hoger Onderwijs Stelsel voornemens “het huidige wettelijk onderscheid in titulatuur tussen hbo en wo” te laten vervallen en alleen de bachelor- en mastergraden nog wettelijk vast te leggen en te beschermen. Daarvoor worden door het kabinet argumenten aangevoerd: “Studenten moeten een reële kans hebben op doorstroom naar vervolgonderwijs in het buitenland en op uitstroom naar de internationale arbeidsmarkt. Een voor het buitenland transparante titulatuur helpt daarbij. Ook voor de instroom van talentvolle buitenlandse studenten is dit overigens belangrijk. Een transparante titulatuur maakt het Nederlandse hbo voor deze groep aantrekkelijker.”⁴⁵²

⁴⁵¹ Regeling van de staatssecretaris van OCW van 28 juni 2005, Stcrt. 136, zoals gewijzigd bij het besluit van de minister van OCW van 26 mei 2008, Stcrt. 111.

⁴⁵² Brief van de staatssecretaris van OCW aan de Tweede Kamer van 7 februari 2011, ref. 272993.

[5-136] Geheel overbodig regelt de wet de verlening van de mastergraad in het post-initieel hoger onderwijs door het bestuur van “de rechtspersoon die geaccrediteerd onderwijs verzorgt” (art. 7.10a, derde lid). Geheel overbodig omdat het begrip instellingsbestuur ingevolge de wettelijke definitie mede omvat het orgaan van die rechtspersoon dat als zodanig in de statuten is aangewezen (art. 1.1, onder j).

[5-137] Degene aan wie krachtens de WHW een graad is verleend, mag deze graad in de eigen naamsvermelding tot uitdrukking te brengen, desgewenst aangevuld met de door het instellingsbestuur vastgestelde toevoeging (art. 7.19a, eerste en vierde lid). Zowel de graad als de eventuele toevoeging moeten dan afgekort achter de naam worden geplaatst (art. 17.9a, vijfde lid). De wet geeft hiervan een gedetailleerde regeling (art. 7.19a, tweede, derde en vierde lid).

De bachelorgraad moet als volgt worden aangeduid:

- Bachelor: B,
- Bachelor met de toevoeging «of Arts»: BA,
- Bachelor met de toevoeging «of Science»: BSc,
- Bachelor met een andere bij ministeriële regeling of door het instellingsbestuur vastgestelde toevoeging.

De mastergraad moet als volgt worden aangeduid:

- Master: M,
- Master met de toevoeging “of Arts”: MA,
- Master met de toevoeging “of Science”: MSc,
- Master met een andere bij ministeriële regeling of door het instellingsbestuur vastgestelde toevoeging.

De associate degree moet worden aangeduid als: Ad met de eventuele door het instellingsbestuur vastgestelde toevoeging.

[5-138] De wet regelt niet alleen de verlening van graden op grond van met goed gevolg afgelegde afsluitende examens van geaccrediteerde opleidingen maar ook de verlening van de *doctorsgraad*. Deze graad wordt afgegeven door het college voor promoties dat aan elke universiteit en aan de Open Universiteit is verbonden, alsmede door het Internationaal Instituut voor Sociale Studiën (art. 6.14) en – krachtens overgangsrecht bij de wetwijziging inzake “versterking besturing” – door de Universiteit Nijmegen en de Transnationale Universiteit Limburg (tUL) (art. 18.75, derde lid). De doctorsgraad wordt verleend op grond van de promotie of wegens zeer uitstekende verdiensten (artt. 7.18, eerste lid en 7.19, tweede lid). Op het college voor promoties, de promotie en de erepromotie wordt ingegaan in paragraaf 9.9. Degene aan wie de graad Doctor is verleend, is gerechtigd die graad in de eigen naamsvermelding tot uitdrukking te brengen. Deze graad wordt, aangeduid als D, achter de naam geplaatst (art. 7.22, eerste en derde lid, tweede volzin). Het is niet duidelijk waarom niet is gekozen voor PhD.

[5-139] Degene aan wie op grond van een examen aan *een niet in Nederland gevestigde instelling voor hoger onderwijs* een graad is verleend dan wel aan wie aan zo'n

instelling de doctorsgraad is verleend, en die gerechtigd is die graad in het desbetreffende land “in de eigen naamsvermelding tot uitdrukking te brengen”, is eveneens gerechtigd die graad in Nederland “in de eigen naamsvermelding tot uitdrukking te brengen” op dezelfde wijze als in het desbetreffende land (art. 7.23, eerste en vierde lid). De Nederlandse overheid gaat dus niet na en kan in redelijkheid ook niet nagaan of de desbetreffende buitenlandse instelling voor hoger onderwijs geaccrediteerd is of althans een serieuze instelling voor hoger onderwijs is en of het aan die instelling afgelegde examens dan wel de promotie aan die instelling aan de Nederlandse eisen omtrent het niveau voldoet. Voor zover de gebezigde graden niet overeenkomen met de in de WHW genoemde titels, is overigens het gebruiken daarvan in de naamsvermelding op zich zelf niet verboden, laat staan strafbaar. Een verbod om deze graden te voeren zonder dat men daartoe gerechtigd is, zal gelet op het internationale karakter van de graden ook niet goed te handhaven zijn.

[5-140] De krachtens de WHW verleende graden zijn wettelijk beschermd in deze zin dat zij uitsluitend mogen worden verleend als de desbetreffende opleiding op het ogenblik dat de graad wordt verleend, krachtens de WHW is geaccrediteerd of een toets nieuwe opleiding met positief gevolg heeft ondergaan, of de graad wordt verleend binnen een door het instellingsbestuur of de minister krachtens de WHW vastgestelde overgangstermijn. Overtreding hiervan wordt gestraft met geldboete van de eerste categorie (art. 15.6, eerste lid, WHW): ten hoogste € 380 (art. 23 Wetboek van Strafrecht). Het strafbare feit is een overtreding (art. 15.7). De vraag is of een absoluut verbod graden te verlenen wel is te handhaven. Ben ik strafbaar als ik iemand anders een graad verleen? En hoe verleen ik die graad? Kan dat mondeling of moet ik aan die ander een document overhandigen waarin staat dat ik hem die graad verleen? Waar het bij dit verbod om gaat is dat moet worden voorkomen dat een rechtspersoon of instelling die een niet geaccrediteerde opleiding aanbiedt, de schijn wekt bijv. door vermelding op het uitgereikte getuigschrift dat die opleiding wel is geaccrediteerd en dat de afgestudeerde op grond van zijn examen in die opleiding gerechtigd is een wettelijke graad of titel te voeren. Overigens is het voeren van een graad als bedoeld in de WHW “in de naamsvermelding”, zonder dat betrokkene daartoe gerechtigd is, op zich zelf niet strafbaar.

Overig civiel effect: titels

[5-141] Aan een krachtens de wet verleende graad is het recht verbonden bepaalde titels te voeren. Het gaat hierbij om de titels ingenieur, meester, doctorandus en baccalaureus alsmede de titel doctor. Graden verleend op grond van examens in het post-initieel onderwijs geven echter geen recht op het voeren van deze titels. Deze titels zijn wettelijk beschermd. In de eerste plaats is het verboden deze titels te verlenen. Overtreding van dit verbod wordt gestraft met geldboete van de eerste categorie (art. 15.6, eerste lid, WHW): ten hoogste € 380 (art. 23 Wetboek van Strafrecht). Het strafbare feit is een overtreding (art. 15.7). Deze titels mogen dus ook niet door het instellingsbestuur, de examencommissie of het college voor promoties worden verleend. Het is de

wet zelf die het recht om deze titels te voeren toekent aan hen aan wie op grond van de WHW een graad is verleend. In geval van in het buitenland verkregen graden is voor de omzetting naar de Nederlandse titels de tussenkomst van de minister nodig (art. 7.23, tweede en derde lid). In de tweede plaats is het verboden deze titels te voeren als men daar niet toe gerechtigd is. Dit is bepaald in artikel 435 onder 3^o Wetboek van Strafrecht. Overtreding hiervan wordt gestraft met geldboete van de tweede categorie: ten hoogste € 3.800 (art. 23 Wetboek van Strafrecht). Deze titels worden dus beter beschermd dan de in de WHW bedoeld graden.

[5-142] De WHW regelt in de detail welke titel op grond van welke graad mag worden gevoerd:

- degene aan wie op grond van de WHW een graad in het wetenschappelijk onderwijs is verleend, is tevens gerechtigd tot het voeren van de titel *ingenieur*, afgekort tot ir., indien het een masteropleiding in het wetenschappelijk onderwijs betreft op het gebied van de landbouw en natuurlijke omgeving of op het gebied van de techniek, de titel *meester*, afgekort tot mr., indien het een masteropleiding in het wetenschappelijk onderwijs betreft op het gebied van het recht, of de titel *doctorandus*, afgekort tot drs., indien het een masteropleiding in het wetenschappelijk onderwijs op een ander gebied betreft (art. 7.20, eerste lid).

- degene aan wie op grond van de WHW een graad in het hoger beroepsonderwijs is verleend, is tevens gerechtigd tot het voeren van de titel *ingenieur*, afgekort tot ing., indien het een bacheloropleiding in het hoger beroepsonderwijs betreft op het gebied van de landbouw en natuurlijke omgeving of op het gebied van de techniek, of de titel *baccalaureus*, afgekort tot bc., indien het een bacheloropleiding in het hoger beroepsonderwijs op een ander gebied betreft (art. 7.20, tweede lid).

- degene aan wie op grond van de WHW de graad Doctor is verleend, mag ook de titel doctor afgekort tot dr., voeren (art. 7.22, tweede en derde lid, eerste volzin). Deze titels worden, afgekort, voor de naam geplaatst (artt. 7.20, derde lid, en 7.22, derde lid).

De betrokkene moet kiezen of hij de desbetreffende graad in zijn eigen naamsvermelding tot uitdrukking wil brengen of de desbetreffende titel wil voeren (artt. 7.20, vijfde lid, en 7.22, vierde lid)⁴⁵³. Overtreding hiervan is echter niet strafbaar.

[5-143] Ieder aan wie – na de invoering van de BaMa-structuur – op grond van de WHW de graad Bachelor of Master is toegekend, heeft de keuze om de internationale graad of de Nederlandse titel te voeren (art. 7.20, vijfde lid, en 7.22, vierde lid). Op deze algemene regel is één uitzondering: dit geldt niet voor degenen die hun graad hebben verkregen in een postinitiële masteropleiding. Op grond van het afsluitend examen van een dergelijke opleiding wordt, mits zij is geaccrediteerd, de mastergraad verleend. Er is voor de postinitiële master geen Nederlands titel als equivalent.

⁴⁵³ Dus wie gerechtigd is een graad in zijn eigen naamsvermelding tot uitdrukking te brengen, mag een titel voeren maar wie een titel voert, is niet gerechtigd de graad in zijn eigen naamsvermelding tot uitdrukking te brengen!

[5-144] Vóór de invoering van de BaMa-structuur verbond de WHW het recht de Nederlandse titels rechtstreeks aan het met goed gevolg afgelegde afsluitend examen. Degene die gerechtigd was de titel ingenieur (ir.), meester (mr.) of doctorandus (drs.) te voeren, mocht in plaats daarvan de titel Master voeren, afgekort tot M. Degene die gerechtigd was de titel ingenieur (ing.) of baccalaureus (bc.) te voeren, mocht in plaats daarvan de titel Bachelor voeren afgekort tot B. Deze titels werden, afgekort, achter de naam geplaatst en desgewenst gevolgd door een aanduiding van de aard van het afgelegde afsluitend examen. Het gaat hier dus niet om de bachelor- of mastergraad maar om de baccalaureus- en mastertitel. Krachtens overgangsrecht mogen zij deze titels blijven voeren overeenkomstig het destijds geldende recht (art. 7.22a). Dit laatste geldt ook voor hen die krachtens de WWO 1986, de WHBO, de Invoeringswet WHBO of Wet op de Open Universiteit een krachtens die wetten verkregen titel mochten voeren (art 16.12 en 16.13).

[5-145] Zoals hiervoor opgemerkt is degene aan wie door een niet in Nederland gevestigde instelling voor hoger onderwijs een graad is verleend en die gerechtigd is die graad in het desbetreffende land te voeren, eveneens gerechtigd die graad in Nederland in de eigen naamsvermelding tot uitdrukking te brengen op dezelfde wijze als in het desbetreffende land (art. 7.23, eerste en vierde lid). Hetzelfde geldt voor een titel verkregen aan een buitenlandse instelling voor hoger onderwijs (art. 7.23, vijfde lid). Wil betrokkene evenwel in plaats van de aan de buitenlandse instelling verkregen graad of titel een der Nederlandse titels voeren, is dat mogelijk mits het examen aan de buitenlandse instelling is vermeld in een ministeriële regeling (art. 7.23, tweede lid) dan wel, ingeval dat examen niet in die regeling is opgenomen, de minister hiervoor toestemming geeft. Deze toestemming wordt slechts gegeven als de minister van oordeel is dat de desbetreffende opleiding ten minste gelijkwaardig is aan een overeenkomstige Nederlandse opleiding (art. 7.23, tweede en derde lid). Ook voor de “omzetting” van de doctorsgraad, verkregen aan een buitenlandse instelling voor hoger onderwijs, in de Nederlandse titel doctor (dr.) is de toestemming van de minister vereist (art. 7.23, vierde lid).

[5-146] Behoudens het mogen voeren van de wettelijke titels bestaat het overig civiel effect dat aan verleende graden kan zijn verbonden, in de benoembaarheid in bepaalde beroepen of functies. Het gaat hierbij niet alleen om beroepen en functies in juridische sfeer zoals secretaris of ambtenaar van Staat bij de Raad van State, rechterlijk ambtenaar of rechterlijk ambtenaar in opleiding maar ook om bijv. het beroep van dierenarts. De desbetreffende graad geeft niet het recht in het beroep of de functie te worden benoemd maar is daarvoor een voorwaarde.

5.6. De centrale vraagstelling toegespitst op het onderwijs, de examens en de graadverlening

[5-147] Op basis van hiervoor gegeven analyse moet nu vanuit de in hoofdstuk 1 van dit boek geformuleerde centrale vraagstelling en de in paragraaf 1.8 geformuleerde uitgangspunten voor een nieuwe wettelijke regeling van het hoger onderwijs en onder-

zoek, te worden nagegaan of de bepalingen in de WHW ten aanzien van het onderwijs, de examens en de graadverlening aanpassing behoeven.

[5-148] De in paragraaf 1.3 omschreven stelselverantwoordelijkheid van de overheid impliceert dat het de overheid is die moet bepalen of een instelling gerechtigd is wettelijke graden of titels te verlenen. Het is de overheid die aan deze graden en titel rechtsgevolgen verbindt. Ter vereenvoudiging van de wetgeving dient het begrip “graad” te worden geëlimineerd. Het gaat om het verlenen van titels. Het orgaan dat deze titels verleent, dient de examencommissie te zijn en niet het instellingsbestuur. Er zou wat de toevoegingen aan de graad of liever titel geen onderscheid moeten bestaan tussen het wetenschappelijk en het hoger beroepsonderwijs. Dat onderscheid zal ook in de nabije toekomst verdwijnen.

[5-149] De opleiding moet worden gehandhaafd als centraal begrip, ook in geval van instellingsaccreditatie. Alleen aan met goed gevolg afgelegde examens van opleidingen zijn titels verbonden. De inschrijving vindt plaats aan een instelling voor een opleiding. Ook het bindend studieadvies en de numerus fixus hebben betrekking op een opleiding. Voorts moet ook het CROHO gehandhaafd blijven. Er blijft altijd behoefte aan een door de overheid geautoriseerd register van opleidingen waaraan titulatuur en in voorkomende gevallen nog ander civiel effect is verbonden. Alle opleidingen, zowel initiële als niet-initiële, dienen te worden geregistreerd in het CROHO. De naam van de opleiding in het CROHO is enig juiste naam van de opleiding. Dat is de naam van de opleiding die op de getuigschriften en in het kader van de studievoorziening moet worden vermeld.

[5-150] Overeenkomstig het in paragraaf 1.8 geformuleerde uitgangspunt inzake de vergroting van de zelfstandigheid van de instellingen ook op het gebied van het onderwijsaanbod, vervalt evenwel de opleiding als aangrijpingspunt voor overheidssturing:

- Accreditatie vindt niet meer plaats per opleiding maar zoals in hoofdstuk 3 is geschetst per instelling.

- De programmeervrijheid van de bekostigde instellingen zoals voorzien in het oorspronkelijk ontwerp van de WHW (ontwerp-Deetman) wordt hersteld, zij het dat in plaats van de sector gekozen wordt voor een iets lager aggregatieniveau: het domein Zo zou de sector “Gedrag en Maatschappij” bijv. kunnen worden vervangen door twee domeinen: “Gedrag” en “Maatschappij” en de sector “Taal en Cultuur” door de domeinen “Godsdienst, levensbeschouwing, ethiek en wijsbegeerte”, “Geschiedenis”, “Talen en Culturen van West-Europa”, Talen en Culturen van Azië” enz. Bij de accreditatie worden aan de desbetreffende (bekostigde of niet-bekostigde) instellingen domeinen toegewezen. Alleen aan opleidingen binnen deze domeinen is de wettelijke titulatuur en ander civiel effect verbonden. Bij de beslissing tot bekostiging van een geaccrediteerde instelling kan de minister besluiten dat de instelling niet voor alle bij de accreditatie toegewezen domeinen wordt bekostigd. Hij kan dit besluit uitsluitend

baseren op de grond van macrodoelmatigheid. Naar mate de instellingen zich in hun opleidingen en onderzoek meer profileren, zoals de Commissie Toekomstbestendig Hoger Onderwijs Bestel in haar meergenoemde heeft voorgesteld, en er dus meer onderscheid tussen instellingen ontstaat, zal naar mag worden aangenomen de behoefte van de minister dit instrument te hanteren kleiner worden. Binnen de domeinen zijn de instellingen vrij nieuwe opleidingen in te stellen waaraan titulatuur en ander civiel effect is verbonden en waarvoor bekostigde instellingen – voor zover de minister bij het toewijzen van domeinen niet anders heeft besloten – bekostiging ontvangen, voor zover die opleidingen redelijkerwijze behoren tot de door de minister aan de desbetreffende instelling toegewezen domeinen. Indien een bekostigde instelling een opleiding instelt die redelijkerwijze niet kan worden beschouwd als behorend tot een of meer van de aan de instelling toegewezen domeinen, kan de minister een negatieve verklaring van bekostiging afgeven. Deze negatieve verklaring van bekostiging houdt in dat de studenten en getuigschriften van die opleiding geen rol mogen spelen bij de berekening van de rijksbijdrage voor de instelling. Door de introductie van domeinen waarbinnen instellingen vrij zijn opleidingen aan te bieden, wordt de flexibiliteit vergroot die in het systeem van hoger onderwijs nodig is om aan de gevarieerde vraag van studenten en arbeidsmarkt tegemoet te komen.

- De voorschriften over de vestigingsplaats van opleidingen en de goedkeuring van de minister in dit kader vervallen.

[5-151] In deze opzet is de minister niet verantwoordelijk voor individuele opleidingen. Hij is uitsluitend verantwoordelijk voor het stelsel. Indien bijv. blijkt dat bij een door een instelling verzorgde opleiding zich misstanden voordoen, is de minister ervoor verantwoordelijk dat het stelsel zo functioneert dat het instellingsbestuur deze misstanden binnen redelijke tijd redresseert. Hij kan alleen worden aangesproken als het stelsel niet naar behoren functioneert.

6. ONDERZOEK

6.1. Inleiding

[6-001] Evenals het geven van wetenschappelijk onderwijs is in Nederland het verrichten van wetenschappelijk onderzoek vrij. Wetenschappelijk onderzoek wordt verricht aan universiteiten. Zij hebben naast het geven van wetenschappelijk onderwijs het verrichten van wetenschappelijk onderzoek in hun wettelijke doelstelling. Wetenschappelijk onderzoek behoort tot de wettelijke taken van de bekostigde universiteiten, waarvoor zij bekostiging ontvangen. Over wettelijke doelstellingen en taken is gesproken in de paragrafen 2.2.1 en 4.3. Wetenschappelijk onderzoek wordt ook verricht in de instituten van de KNAW en NWO, in TNO, de Grote Technologische Instituten (GTI's), Technologische Topinstituten (TTI's) en de Maatschappelijke Topinstituten (MTI's), instituten voor landbouwkundig onderzoek als onderdeel van Wageningen Universiteit en Researchcentrum, instituten die onderdeel zijn van een ministerie (EZ, Justitie, OCW, V&W, VROM en WVS), enkele private instituten⁴⁵⁴ en uiteraard in het bedrijfsleven. Voorts kunnen ook hogescholen onderzoek verrichten voor zover dit verband houdt met hun onderwijs. Daarnaast zijn er organisaties zoals de KB die het onderzoek ondersteunen. In dit hoofdstuk beperk ik mij tot het wetenschappelijk onderzoek aan de universiteiten, het onderzoek aan hogescholen, en de rol van NWO, de KNAW en de KB ten opzichte van het onderzoek aan de universiteiten.

[6-002] In het zgn. Frascati-handboek⁴⁵⁵, dat onder verantwoordelijkheid van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO), is gepubliceerd, worden drie vormen van onderzoek (research and experimental development, R&D) onderscheiden: fundamenteel onderzoek (Basic research), toegepast onderzoek (Applied research) en experimentele ontwikkeling (Experimental development). Het handboek definieert deze vormen als volgt:

- Basic research is experimental or theoretical work undertaken primarily to acquire new knowledge of the underlying foundation of phenomena and observable facts, without any particular application or use in view.
- Applied research is also original investigation undertaken in order to acquire new knowledge. It is, however, directed primarily towards a specific practical aim or objective.
- Experimental development is systematic work, drawing on existing knowledge gained from research and/or practical experience, which is directed to producing new materials, products or devices, to installing new processes, systems and services, or to improving substantially those already produced or installed.

[6-003] Tot de wettelijke doelstelling en de wettelijke taak van de universiteiten behoort, zoals hiervoor gezegd, het verrichten van wetenschappelijk onderzoek. Dit

⁴⁵⁴ Vooral op het gebied van de sociale wetenschappen en de geneeskunde.

⁴⁵⁵ Frascati Manuel, Proposed Standard Practice for Surveys on Research and Experimental Development. De huidige versie dateert van 2002.

onderzoek is – zoals het Frascati-handboek aangeeft – voor het overgrote deel te karakteriseren als fundamenteel onderzoek. Dit is gericht op de beantwoording van vragen die voortkomen uit de wetenschapsbeoefening zelf. Het gaat om het vermeerderen van kennis zonder dat er vooraf een gebruiksdoel van die kennis is vastgesteld of een concrete toepassing in zicht behoeft te zijn. Ook toegepast onderzoek valt echter binnen de wettelijke doelstelling en taak van de universiteiten. Ook hier gaat het om het vermeerderen van kennis. Dit onderzoek is echter gericht op specifieke economische of andere maatschappelijke toepassingen. Van universiteiten mag immers worden verwacht dat zij vanuit de bij hen aanwezige expertise een bijdrage leveren aan de oplossing van maatschappelijke problemen en dat zij daartoe kennis overdragen aan de maatschappij. Een betere term zou overigens zijn: toepassingsgericht onderzoek. De grenzen tussen fundamenteel onderzoek, toepassingsgericht onderzoek en experimentele ontwikkeling zijn overigens niet altijd scherp af te bakenen. In de memorie van toelichting bij het ontwerp van de WHW wordt gesproken van “verschillende fasen die in het proces van kennisvorming en benutting zijn te onderscheiden”⁴⁵⁶. Bekostigde hogescholen moeten onderzoek ten doel hebben omdat “het verrichten van ontwerp- en ontwikkelactiviteiten of onderzoek gericht op de beroepspraktijk” tot hun wettelijke taken behoort (art 1.3, derde lid, slotzin). Ontwerp- en ontwikkelactiviteiten worden hier naast onderzoek genoemd, maar dat is niet correct: het onderzoek van hogescholen bestaat juist in die ontwerp- en ontwikkelactiviteiten. Het gaat er hierbij om de beroepspraktijk in stand te houden en te ontwikkelen door deze verder te helpen “door een antwoord te geven op concrete vragen die daar leven” aldus de memorie van toelichting op het wetsontwerp inzake “versterking besturing”. Het onderzoek aan de hogescholen is dus praktijkgestuurd onderzoek. “Het onderzoek door hogescholen is” zo vervolgt deze memorie “gericht op toepassing, maar niet op fundamenteel begrip. Met deze definiëring van de aard van het onderzoek is nadrukkelijk bepaald dat het uitvoeren van onderzoek gericht op fundamenteel begrip geen publieke⁴⁵⁷ taak is van hogescholen.”⁴⁵⁸.

6.2. Wettelijke regeling onderzoek

[6-004] De wet geeft nauwelijks regels met betrekking tot het onderzoek aan de universiteiten en hogescholen. Zoals in paragraaf 2.2.1 is uiteen gezet, behoort voor universiteiten naast het verzorgen van wetenschappelijk onderwijs het verrichten van wetenschappelijk onderzoek tot hun *doelstelling* (art. 1.3, eerste lid, eerste volzin). Het verrichten van wetenschappelijk onderzoek is voor de bekostigde universiteiten bovendien uitdrukkelijk een wettelijke *taak* naast het verzorgen van initiële opleidingen, het voorzien in de opleiding tot wetenschappelijk onderzoeker of technologisch ontwerper en het overdragen van kennis ten behoeve van de maatschappij (art. 1.3, eerste lid). Het verrichten van ontwerp- en ontwikkelactiviteiten of onderzoek gericht op de beroepspraktijk is een der wettelijke taken van de bekostigde hogescholen (art. 1.3, derde lid).

⁴⁵⁶ Kamerstukken II, 1988-1989, 21 073, nr. 3, blz. 28

⁴⁵⁷ Lees: wettelijke

⁴⁵⁸ Kamerstukken II, 2008-2009, 31 821, nr. 3, blz. 38

Bij hen behoort dit dus altijd tot hun doelstelling. De wetgever heeft echter verzuimd dit expliciet in de doelstelling van de hogescholen op te nemen. Voor hun wettelijke taken hebben de (bekostigde) universiteiten en hogescholen aanspraak op *bekostiging* door de overheid. Verwezen zij naar hoofdstuk 4. De ontwerp- en ontwikkelactiviteiten en het onderzoek van de hogescholen worden voor de bekostiging echter gerekend “tot het daarop betrekking hebbende de onderwijs”, waarmee bedoeld zal zijn het onderwijs waarmee die activiteiten en het onderzoek verband houden (art. 1.9, eerste lid, slotzin). Voor de hogescholen is de bekostiging van deze taak dus inbegrepen in de bekostiging voor hun onderwijsstaak. Aanvankelijk heeft de minister van OCW echter wel ten behoeve van het instellen van lectoraten voor een aantal jaren een subsidie gegeven⁴⁵⁹, die centraal door de Stichting Kennisontwikkeling HBO over de hogescholen werd verdeeld. Vanaf 2007 maakt de subsidie deel uit van de rijksbijdrage van de instellingen⁴⁶⁰. Er is daartoe in het Uitvoeringsbesluit WHW 2008 een afzonderlijk compartiment opgenomen waaruit de minister aan een instelling een bedrag kan toekennen dat bij ministeriële regeling wordt vastgesteld (art. 4.24, eerste lid, UWHW). Wat hierna in dit compartiment resteert, wordt over de hogescholen verdeeld naar rato van de verdeling van het onderwijsdeel hbo (art. 4.24, tweede lid, UWHW). Voor de universiteiten voorziet het bekostigingsmodel zoals dat in het Uitvoeringsbesluit WHW is neergelegd, in een landelijk onderzoekdeel. Op de verdeling hiervan over de universiteiten is in paragraaf 4.5.3 ingegaan. De wet bepaalt dat de kwaliteit van de werkzaamheden van de universiteiten en hogescholen, dus ook van hun onderzoek, regelmatig moet worden beoordeeld. Het interne systeem van *kwaliteitszorg* van de instelling moet (zo veel mogelijk in samenwerking met andere instellingen) voorzien in een regelmatige beoordeling van het onderzoek door externe onafhankelijke deskundigen (art. 1.18, eerste lid). Hierop is al ingegaan in paragraaf 3.2.3.

[6-005] Naast de bepalingen betreffende de hiervoor genoemde onderwerpen (doelstellingen, taken, bekostiging en kwaliteitszorg) zijn voor het onderzoek aan de *hogescholen* nog slechts de wettelijke voorschriften inzake de *academische vrijheid* (art. 1.6) en richtlijnen met betrekking tot de *ethische aspecten* van de werkzaamheden van de instelling (art. 1.7) relevant. De academische vrijheid is aan de orde gekomen in paragraaf 1.7; de richtlijnen betreffende de ethische aspecten komen in paragraaf 6.3.1 aan de orde. Voor het onderzoek aan de *universiteiten* zijn naast die onderwerpen nog in het bijzonder van belang de voorschriften over de positie van de hoogleraar (art. 9.19) en promotie (artt. 7.18 en 7.19) en diverse voorschriften voor de inrichting van de bestuursorganisatie (artt. 9.5, 9.10, 9.12, eerste lid, 9.14, eerste lid, 9.15, eerste lid onder b, c en d, en 9.20 t/m 9.23). In die voorschriften wordt soms het begrip “wetenschapsbeoefening” gebruikt. Daarmee is hetzelfde bedoeld als wetenschappelijk onderzoek. Zowel “wetenschapsbeoefening” als “wetenschappelijk onderzoek” zijn elementen van een begrip dat in zijn volledigheid luidt: wetenschapsbeoefening door middel van wetenschappelijk onderzoek. Voor de positie van de hoogleraar zij verwe-

⁴⁵⁹ Brief van de minister van OCW van 31 oktober 2001, HBO/AS/2001/34150

⁴⁶⁰ Brief van de staatssecretaris van OCW van 21 december 2006, HO/BL/06/47935

zen naar paragraaf 7.7.2, voor de promotie naar paragraaf 9.9 en voor de aangehaalde voorschriften inzake de universitaire bestuursorganisatie naar de paragrafen 9.7.3 en 9.7.4.

[6-006] De WHW geeft ook regels met betrekking tot de *KNAW* en de *KB*. Zij vat beide instellingen samen onder het begrip “instellingen voor wetenschappelijk onderzoek”. Hun wettelijke doelstelling en taken zijn geregeld in artikel 1.5 WHW. Dat zij niet goed passen in de WHW blijkt uit het feit dat voor hen ten aanzien van een aantal in de WHW geregelde algemene onderwerpen (hoofdstukken 2 t/m 4) bijzondere regels van toepassing zijn, te weten voor de kwaliteitszorg (art. 1.18, tweede lid, tweede volzin), de procedure en inhoud van het instellingsplan (art. 2.2a), de berekening en vaststelling van de rijksbijdrage (art. 2.6a) en de begroting (art. 2.8, tweede lid tweede volzin). Tot de instellingen voor wetenschappelijk onderzoek behoort ook *NWO*, welke instelling in een afzonderlijke wet is geregeld. Op deze instellingen wordt ingegaan in de paragrafen 6.4 (*NWO*) en 6.5 (*KNAW* en *KB*).

6.3. Het onderzoek aan universiteiten en hogescholen

6.3.1. Vrijheid van onderzoek

[6-007] In het kader van de grondwettelijk gewaarborgde vrijheid van onderwijs mag ieder, voor zover in dit verband relevant, hoger onderwijs verzorgen en daartoe een instelling voor hoger onderwijs oprichten. In het kader van diezelfde vrijheid moet een instelling voor hoger onderwijs waaraan opleidingen worden verzorgd die kwalitatief aan de maat zijn en die onderzoek verricht op het vereiste niveau, door de overheid kunnen worden aangewezen of geaccrediteerd als universiteit of hogeschool. Dit laatste is sedert de wetwijziging inzake “versterking besturing” onmogelijk geworden door het schrappen van de aanwijzing uit de wet en het daarbij geïntroduceerde surrogaat van de rechtspersoon voor hoger onderwijs. Dit is, zoals ik in paragraaf 2.2.4 heb opgemerkt, een inbreuk op de Grondwet. De Grondwet waarborgt niet de vrijheid van onderzoek. Dit is anders in bijv. de Bondsrepubliek Duitsland, waar de Grundgesetz (GG) bepaalt: “Kunst und Wissenschaft, Forschung und Lehre sind frei.” (art. 5 Abs. 3 GG)⁴⁶¹. Ook de WHW kent het begrip “vrijheid van onderzoek” niet. Zij kent wel de academische vrijheid (art. 1.6). In paragraaf 1.7 is erop gewezen dat de academische vrijheid drie aspecten kent, waaronder de vrijheid in het beoefenen van de wetenschap. Deze vrijheid houdt de vrijheid van de wetenschapsbeoefenaar in om zelf het onderzoekthema te initiëren en bij het verrichten van onderzoek eigen inzichten te volgen.

⁴⁶¹ Artikel 5 GG luidt:

1) Jeder hat das Recht, seine Meinung in Wort, Schrift und Bild frei zu äußern und zu verbreiten und sich aus allgemein zugänglichen Quellen ungehindert zu unterrichten. Die Pressefreiheit und die Freiheit der Berichterstattung durch Rundfunk und Film werden gewährleistet. Eine Zensur findet nicht statt.

(2) Diese Rechte finden ihre Schranken in den Vorschriften der allgemeinen Gesetze, den gesetzlichen Bestimmungen zum Schutze der Jugend und in dem Recht der persönlichen Ehre.

(3) Kunst und Wissenschaft, Forschung und Lehre sind frei. Die Freiheit der Lehre entbindet nicht von der Treue zur Verfassung.

Het desbetreffende artikel in de WHW heeft naar zijn aard een beperktere reikwijdte dan een grondwetsbepaling. De WHW geldt immers alleen voor de in de WHW geregelde instellingen: universiteiten, hogescholen, Open Universiteit, rechtspersonen voor hoger onderwijs, academische ziekenhuizen, KNAW en KB. Zij geldt bijv. niet voor NWO. Bovendien legt de bepaling in de WHW zoals zij thans luidt, alleen een verplichting op aan de organen van deze instellingen en niet bijv. aan externe opdrachtgevers in geval van contractonderzoek. In een nieuwe wet voor het hoger onderwijs en onderzoek moet de bepaling inzake de academische vrijheid dan ook een ruimere werking moeten hebben. Ten denken is aan de bepaling dat ten aanzien van de docenten, onderzoekers en studenten aan de instellingen de academische vrijheid in acht wordt genomen.

[6-008] Uit het in 1993 gepubliceerde proefschrift “Vrijheid van wetenschap” van Paul Zoontjens blijkt dat deze de academische vrijheid ziet als een onderdeel van de meer omvattende vrijheid van wetenschap⁴⁶². Deze vrijheid van wetenschap is een grondrecht dat weliswaar niet in de Grondwet is opgenomen maar voortvloeit uit artikel 15 van het op 16 december 1966 te New York gesloten Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten (IVESCR) (Trb. 1969, nr 100, en 1978, 178)⁴⁶³. Zoontjens merkt op dat naar geldend recht de vrijheid van wetenschap vier elementen omvat. Hij geeft deze elementen weer als bijzondere verantwoordelijkheden van de overheid:

“1. De overheid bezit een bijzondere verantwoordelijkheid voor de vrije kennisneming en uitwisseling van informatie binnen de samenleving, welke noodzakelijk is voor het met het oog op wetenschapsbeoefening verrichten van oriënterende en verdiepende studies, en de vrijheid deze informatie uit te wisselen (...).

2. De overheid bezit een bijzondere verantwoordelijkheid voor het feitelijke en juridisch mogelijk maken van onderzoeksvrijheid. Deze vrijheid wordt echter in bijzondere mate geconditioneerd door de kaders en de grenzen van het wetenschapsbestel. In de kern betekent de vrijheid van onderzoek dat de onderzoeker niet tegen zijn wil kan worden gedwongen een bepaald onderwerp ter hand te nemen en dat op een bepaalde wijze en volgens een bepaalde methode te onderzoeken (...).

⁴⁶² a.w. blzz. 7 en 84 t/m 88

⁴⁶³ Artikel 15 luidt:

1. De Staten die partij zijn bij dit Verdrag erkennen het recht van een ieder:

(a) Deel te nemen aan het culturele leven;

(b) De voordelen te genieten van de wetenschappelijke vooruitgang en de toepassing daarvan;

(c) De voordelen te genieten van de bescherming van de geestelijke en stoffelijke belangen voortvloeiende uit door hem verricht wetenschappelijk werk of uit een literair of artistiek werk waarvan hij de schepper is.

2. De door de Staten die partij zijn bij dit Verdrag te nemen maatregelen om tot de volledige verwezenlijking van dit recht te komen houden mede in die, welke noodzakelijk zijn voor het behoud, de ontwikkeling en de verbreiding van wetenschap en cultuur.

3. De Staten die partij zijn bij dit Verdrag verbinden zich de vrijheid te eerbiedigen die onontbeerlijk is voor het verrichten van wetenschappelijk onderzoek en scheppend werk.

4. De Staten die partij zijn bij dit Verdrag erkennen de voordelen die de stimulering en ontwikkeling van internationale contacten en van internationale samenwerking op wetenschappelijk en cultureel gebied met zich brengen.

3. De openbaarmakingsvrijheid berust in het algemeen op de overheidstaak tot het verschaffen van voorwaarden voor en het respecteren van de vrijheid om over de gegevens die men die uit eigen onderzoek zijn verkregen te beschikken en deze te verspreiden (...);
4. De beschermde positie van wetenschappelijke informatie leidt tot erkenning en ondersteuning door de overheid van de wetenschappelijke autonomie van de wetenschapsbeoefenaar bij het openbaren daarvan. Zelfs kan dit als uitgangspunt overeind gehouden worden voor de wetenschapsbeoefenaar die in een bijzondere rechtsverhouding staat tot de overheid of die werkzaam is in een privaatrechtelijke instelling (...)."

Uit het vorenstaande blijkt dat de vrijheid van wetenschap meer omvat dan alleen de academische vrijheid. Zo brengt het eerst genoemde element voor de overheid onder andere de taak mee zorg te dragen voor de instandhouding van het aanbod van bibliotheekvoorzieningen, voor een adequaat mediabeleid en voor openbaarheid van overheidsdocumenten⁴⁶⁴. De academische vrijheid is vooral besloten in het tweede genoemde element maar wordt ook teruggevonden in het derde en vierde element. Het valt buiten het bestek van dit boek uitgebreider op de vrijheid van wetenschap in te gaan. Hier wordt dan ook met een verwijzing naar het genoemde proefschrift volstaan. De vrijheid van wetenschap komt hierna in paragraaf 6.3.2 wel zijdelings aan de orde waar het de intellectuele eigendom in relatie tot de openbaarmakingsvrijheid betreft.

6.3.2. Onderzoek aan universiteiten

[6-009] Het wetenschappelijk onderwijs wordt gekenmerkt door zijn verbondenheid met wetenschappelijk onderzoek. De aan de universiteit verbonden docenten behoren daarom actieve wetenschapsbeoefenaren te zijn. De leden van het wetenschappelijk personeel worden dan ook in het algemeen aangesteld of in dienst genomen zowel voor het geven van onderwijs als voor het verrichten van wetenschappelijk onderzoek. Alleen voor de hoogleraar is dit nog uitdrukkelijk in de wet bepaald (art. 9.19). Hierbij zijn evenwel enige kanttekeningen te plaatsen. In de eerste plaats is het mogelijk dat er leden van het wetenschappelijk personeel zijn die uitsluitend met onderwijstaken of uitsluitend met onderzoektaken zijn belast. Zo behoeven bijv. docenten die studenten in de rechten of economie de beginselen van boekhouden en balanslezen bijbrengen, of docenten die studenten bij een talenpracticum begeleiden, niet perse ook met onderzoektaken te worden belast. In de tweede plaats is het mogelijk dat leden van het wetenschappelijk personeel die zowel met onderwijs- als onderzoektaken zijn belast, een bepaalde periode uitsluitend onderzoek verrichten en daarna weer een bepaalde periode uitsluitend onderwijs geven. In de derde plaats is het mogelijk dat de universiteit instituten omvat die specifiek op onderzoek zijn gericht. Deze instituten kunnen worden ingesteld in een faculteit, tussen twee of meer faculteiten van een universiteit of tussen twee of meer universiteiten (artt. 9.20 t/m 9.23). Omdat universiteiten primair instellingen voor hoger onderwijs zijn, passen eenheden waarin uitsluitend onderzoek wordt verricht zonder dat er ook een, al was het maar minimale, relatie bestaat met onderwijs en de promotieopleiding passen niet bij het karakter van de universiteit.

⁴⁶⁴ Zootjens, a.w., blz. 86

Daarom zullen deze onderzoeksinstituten of onderzoekscholen een rol moeten spelen bijv. bij de opleiding van promovendi en zullen de medewerkers van dergelijke instituten die primair met onderzoektaken zijn belast, ook betrokken moeten worden bij het verzorgen van onderdelen van opleidingsprogramma's opdat zij de studenten kennis laten maken met hun onderzoek.

[6-010] Net als de verzorging van het wetenschappelijk onderwijs geschiedt de beoefening van de wetenschap in de *faculteit* (art. 9.12, eerste lid). De faculteit wordt besproken in paragraaf 9.7. De bepaling dat de beoefening van de wetenschap plaats vindt in de faculteit, sluit uiteraard het onderbrengen van onderzoek in interfacultaire eenheden niet uit. Dit blijkt reeds uit de – overigens overbodige⁴⁶⁵ – regeling van interfacultaire en interuniversitaire onderzoeksinstituten en -scholen in de WHW (artt. 9.21 t/m 9.23). Zo kan bijv. bij gemeenschappelijke regeling door meerdere faculteiten een gezamenlijke graduate school worden opgericht, waarin de onderzoekopleidingen worden ondergebracht. Ook kunnen bij gemeenschappelijke regelingen interuniversitaire onderzoekscholen en toponderzoekscholen worden opgericht. Op deze onderzoekscholen en toponderzoekscholen wordt nader ingegaan in paragraaf 6.5 bij de taken van de KNAW. De nadere inrichting van de faculteit is aan het faculteitsreglement overgelaten (art. 9.14, eerste en derde lid). Binnen de faculteit kunnen derhalve vakgroepen, departementen, instituten, een graduate school, enz. worden ingesteld, waarin onderzoek plaats vindt. De leiding van de onderscheiden eenheden kan een eigen onderzoekprogramma vaststellen. Ook dat is een zaak van het faculteitsreglement. De wet bepaalt slechts dat het faculteitsbestuur algemene richtlijnen voor de wetenschapsbeoefening en het onderzoekprogramma van de faculteit vaststelt (art. 9.15, eerste lid, onder b en c) en dat dit bestuur toeziet op de uitvoering van dat programma (art. 9.15, eerste lid, onder d).

[6-011] Het onderzoekprogramma is een van de *kaders* waarbinnen de onderzoeker academische vrijheid geniet. Hij mag weliswaar zelf het onderzoekthema initiëren maar dit thema zal moeten passen in het onderzoekprogramma dat door de leiding van zijn eenheid of door het faculteitsbestuur is vastgesteld. Een ander kader dat zijn themakeuze beperkt, wordt gevormd door de beschikbaarheid van materiële ondersteuning en financiële mogelijkheden. Hoewel de academische vrijheid inhoudt dat de onderzoeker bij het verrichten van onderzoek vrij is eigen inzichten te volgen, zal het onderzoek moeten plaatsvinden binnen de kaders van de algemene wetgeving in Nederland zoals bijv. de Wet op de dierproeven⁴⁶⁶ en de Wet bescherming persoonsgegevens⁴⁶⁷. Het onderzoek moet voorts voldoen aan algemeen aanvaarde maatschappelijke en ethische normen en uiteraard aan door de vakgenoten erkende maatstaven. Ten slotte moet de onderzoeker het door hem verrichte onderzoek kunnen verantwoorden met zijn wetenschappelijke en morele integriteit.

⁴⁶⁵ Zie paragraaf 9.7.4.

⁴⁶⁶ Wet van 12 januari 1977, Stb. 67

⁴⁶⁷ Wet van 6 juli 2000, Stb. 302

Wetenschappelijke en morele integriteit

[6-012] De wetenschappelijke en morele *integriteit* van de onderzoeker is sedert het begin van deze eeuw een belangrijk thema. In 2001 hebben de KNAW, NWO en VSNU de Notitie Wetenschappelijke Integriteit gepubliceerd, die handelt over normen voor wetenschappelijk onderzoek. Vervolgens heeft in 2004 de VSNU de Nederlandse Gedragscode Wetenschapsbeoefening vastgesteld. Deze code bevat, aldus de preambule, “principes die de bij een universiteit betrokken wetenschapsbeoefenaars (docenten en onderzoekers) individueel, tegenover elkaar en tegenover de maatschappij in acht zouden moeten nemen. De principes kunnen worden opgevat als algemene opvattingen over goede wetenschapsbeoefening; ze zijn niet bedoeld als aanvullende juridische regels. Als overkoepelend principe geldt dat iedere wetenschapsbeoefenaar gebonden is aan de kaders die door Nederlandse en internationale wetgeving zijn gesteld. Aan die wettelijke kaders wordt in deze gedragscode verder geen aandacht besteed. Een tweede overkoepelend principe is transparantie: iedere wetenschapsbeoefenaar dient inzichtelijk te (kunnen) maken hoe hij deze principes in praktijk brengt.” De code geeft een omschrijving en uitwerking van de principes zorgvuldigheid, betrouwbaarheid, controleerbaarheid, onpartijdigheid en onafhankelijkheid. Het formele complement van deze materiële regeling wordt gevormd door de bij elke universiteit bestaande klachtenregeling wetenschappelijke integriteit en het op 15 april 2003 door de KNAW, na overleg met de VSNU en NWO, vastgestelde Reglement Landelijk Orgaan Wetenschappelijke Integriteit (LOWI). De universitaire klachtenregelingen voorzien in commissies wetenschappelijke integriteit die het desbetreffende college van bestuur adviseren naar aanleiding van ingediende klachten over schending van de wetenschappelijke integriteit. Een klager dan wel beklaagde die zich niet kan verenigen met het besluit van het college van bestuur dan wel het bestuur van de KNAW of NWO over de bij de instelling ingediende klacht inzake een vermoede schending van de wetenschappelijke integriteit, kan het LOWI om een oordeel vragen (art. 5 Reglement LOWI). Het LOWI fungeert dan feitelijk als een beroepsinstantie. Inmiddels hebben de European Science Foundation (ESF) en All European Academies (ALLEA) het initiatief genomen om te komen tot een Europese wetenschappelijke gedragscode⁴⁶⁸.

[6-013] Ook thans is het thema van de wetenschappelijke en morele integriteit actueel. Over nevenwerkzaamheden en neveninkomsten van hoogleraren, over externe financiering van (bijzondere) leerstoelen en over andere verbindingen van onderzoekers met overheden en ondernemingen en het transparant maken daarvan worden met enige regelmaat vanuit de Staten-Generaal aan de minister van OCW vragen gesteld⁴⁶⁹. Deze

⁴⁶⁸ P.J.D. Drenth, Wetenschappelijke integriteit: recente internationale ontwikkelingen

⁴⁶⁹ Vragen van het lid Vergeer (SP) over nevenfuncties van hoogleraren, van het lid Jasper van Dijk (SP) over bijverdiensten van hoogleraren en onderzoekers, van dit lid over hetzelfde onderwerp, van het lid Thieme (PvdD) over sponsoring van hoogleraren en van de leden Jasper van Dijk en Kant (SP) over de hoogleraar als ondernemer, met de daarop gegeven antwoorden (Kamerstukken II, 2003-2004, blzz. 4085

vragen hebben er onder andere toe geleid dat de universiteiten hebben toegezegd op hun website of op de persoonlijke profielpagina's van alle hoogleraren en onderzoekers inzicht te geven in de relevante nevenfuncties. Ook in de pers krijgt het thema van de wetenschappelijke en morele integriteit van wetenschappelijke onderzoekers met regelmaat aandacht. Prof. mr. P.F. van der Heijden heeft in zijn voordracht bij de themabijeenkomst van de KNAW over wetenschappelijke integriteit op 8 maart 2010⁴⁷⁰ een aantal recente voorbeelden daarvan gegeven. Er zijn geen aanwijzingen dat de zelfregulering van een en ander door middel van de door de colleges van bestuur vastgestelde regelingen nevenwerkzaamheden, codes en reglementen en richtlijnen met betrekking tot de ethische aspecten van de werkzaamheden van de instelling, niet adequaat zou zijn. Er is dan ook geen behoefte van regelgeving van de overheid op dit gebied. Wel is nog enige verbetering in de uitvoering mogelijk. Zo verdient het, zoals prof. Van der Heijden in deze voordracht heeft opgemerkt, uit een oogpunt van noodzakelijke transparantie aanbeveling de uitspraken van de universitaire commissies wetenschappelijke integriteit – uiteraard geanonimiseerd – op de desbetreffende universitaire websites te plaatsen. Verbetering is ook nog mogelijk waar het de universitaire websites betreft. Zo is bij een aantal universiteiten op de website nog geen register is te vinden van bijzondere hoogleraren met daarin gegevens over de financiering van de leerstoel en de hoofdbetrekking van betrokkene hoewel dit al in 2008 door de minister van OCW is verzocht⁴⁷¹ en door de Voorzitter van de VSNU namens de universiteiten is toegezegd dat “van deze categorie hoogleraren, aldus verbonden aan hun instelling, (..) de universiteiten ofwel een lijst op hun website (zullen) publiceren, waarin de leerstoel, de rechtspersoon, de financieringsbron en de hoofdfunctie van de betreffende hoogleraar staan vermeld ofwel steeds de hoofdfunctie van de desbetreffende hoogleraar (zullen) publiceren”⁴⁷².

Intellectuele eigendom

[6-014] Wat de positie van de onderzoeker binnen de universiteit betreft is nog van belang het vraagstuk van de *intellectuele eigendom*. In het verleden is er veel discussie geweest over de vraag of artikel 7 Auteurswet 1912 en – het toenmalige – artikel 10 Rijksoctrooiwet van toepassing waren op de leden van het wetenschappelijk personeel van de universiteit. Artikel 7 Auteurswet 1912 bepaalt dat “indien de arbeid, in dienst van een ander verricht, bestaat in het vervaardigen van bepaalde werken van letterkunde, wetenschap of kunst (..), tenzij tusschen partijen anders is overeengekomen, als de maker van die werken (wordt) aangemerkt degene, in wiens dienst de werken zijn vervaardigd.” Artikel 10, eerste lid, Rijksoctrooiwet bepaalde dat “indien de uitvinding, waarvoor octrooi wordt aangevraagd, is gedaan door iemand die in dienst van een ander een betrekking bekleedt, (..) hij aanspraak op octrooi (heeft), tenzij de aard van

en 4086, resp. 2007-2008, blz. 3223 en 3224, 2007-2008, blzz. 3431 t/m 2433, 2007-2008, blzz. 4775 en 4776, en 2008-2009, blzz. 187 en 188, alsmede 2008-2009, blzz. 1741 t/m 1743)

⁴⁷⁰ “Wetenschappelijke integriteit en de Universiteit”

⁴⁷¹ Kamerstukken II, 2007-2008, 29 338, nr. 68, blz. 2

⁴⁷² Brief van 3 september 2008, VSNU 08/0662U

de betrekking medebrengt, dat hij zijn bijzondere kennis aanwendt tot het doen van uitvindingen van dezelfde soort als die waarop de octrooiaanvraag betrekking heeft. In het laatstbedoelde geval komt de aanspraak op octrooi toe aan de werkgever.” Deze bepaling is inmiddels neergelegd in artikel 12, eerste lid, Rijsoctrooiwet 1995⁴⁷³. In lijn met deze bepalingen en om aan de discussie een einde te maken, werd in 1986 door de minister van OCW in een ontwerp van een Rechtspositiebesluit wetenschappelijk onderwijs (RRWO) voorgesteld te bepalen dat het auteursrecht op werken van letterkunde, wetenschap en kunst gemaakt door leden van het personeel van de universiteit, zou toekomen aan de universiteit en dat in geval van uitvindingen door leden van dat personeel, de aanspraak op octrooi eveneens zou toekomen aan de universiteit. Achtergrond van dit voorstel is zeer waarschijnlijk geweest het feit dat het niet billijk werd gevonden dat universiteiten, die aan wetenschappelijke personeelsleden salaris betalen en aan hen voorzieningen verschaffen, geen profijt zouden hebben van de opbrengsten van het werk en de uitvindingen van die personeelsleden en zelfs voor het gebruik van het werk van die personeelsleden nogmaals zouden moeten betalen in de vorm van vergoedingen voor readers en kopieën. De universiteiten zouden dus wel de “lasten” dragen maar niet de “lusten” genieten. Naar aanleiding van de kritiek die op dit voorstel is geleverd, zijn bij de inwerkingtreding van het RRWO⁴⁷⁴ de desbetreffende artikelen van dat besluit leeg gelaten. Zij zijn ook later nooit meer in het RRWO ingevuld.

[6-015] Inmiddels is de discussie wat de aanspraak op *octrooi* betreft beslecht met de inwerkingtreding van de Rijsoctrooiwet 1995. Ten gevolge van het met algemene stemmen door de Tweede Kamer⁴⁷⁵ aanvaarde amendement van de leden Witteveen-Hevinga (PvdA) en Van der Hoeven (CDA)⁴⁷⁶ is thans in artikel 12, derde lid, van die wet bepaald dat “indien de uitvinding is gedaan door iemand die in dienst van een universiteit, hogeschool of onderzoekinstelling onderzoek verricht, (...) de aanspraak op octrooi toe(komt) aan de betrokken universiteit, hogeschool of onderzoekinstelling. Ingevolge artikel 12, zesde lid, Rijsoctrooiwet 1995 heeft het desbetreffende personeelslid dat de uitvinding heeft gedaan, ingeval dit personeelslid niet geacht kan worden in het door hem genoten loon of de door hem genoten geldelijke toelage of in een bijzondere door hem te ontvangen uitkering vergoeding te vinden voor het gemis aan octrooi, in verband met het geldelijke belang van de uitvinding en met de omstandigheden waaronder zij plaatshad, recht op een billijke vergoeding. De meeste universiteiten hebben daartoe een uitvinderregeling vastgesteld, waarbij de uitvinder recht heeft op een percentage van de netto-inkomsten van een octrooi⁴⁷⁷ .

[6-016] Wat het *auteursrecht* betreft lijkt thans algemeen te worden aangenomen dat dit toekomt aan het desbetreffende lid van het wetenschappelijk personeel zelf. Daarvoor zijn ook goede argumenten. Hiervoor zij verwezen naar de in het proefschrift van

⁴⁷³ Wet van 15 december 1994, Stb. 1995, 52

⁴⁷⁴ Koninklijk besluit van 7 juli 1987, Stb. 393

⁴⁷⁵ Handelingen II, 24 maart 1994, blz. 66-4908

⁴⁷⁶ Kamerstukken II, 1993-1994, 22 604 (R 1435), nr. 22

⁴⁷⁷ Brief van de Voorzitter van de VSNU van 18 maart 2008, VSNU 08/0170U

Paul Zoontjens (blz. 61 t/m 66) vermeldde publicaties. Eén argument wil ik expliciet noemen. Het auteursrecht houdt ingevolge artikel 1 Auteurswet 1912 onder andere in het uitsluitend recht tot openbaarmaking van het werk. Dit impliceert dat de rechthebbende op het auteursrecht ook kan besluiten tot niet openbaarmaking van het werk. Het recht om te besluiten tot al dan niet openbaarmaking ligt dus in het auteursrecht als exploitatierecht zelf besloten⁴⁷⁸. Het is niet nodig daarvoor een beroep te doen op de persoonlijkheidsrechten van de auteur⁴⁷⁹. Indien het auteursrecht zou toekomen aan de universiteit als werkgever, zou dat in strijd zijn met het door Paul Zoontjens genoemde derde element van de vrijheid van wetenschap: de openbaarmakingsvrijheid⁴⁸⁰. Het is aan de maker van het werk om desgewenst van openbaarmaking af te zien, bijv. omdat hij het werk zelf bij nader inzien niet goed genoeg vindt. Het kan niet zo zijn dat de universiteit tegen de zin van de maker tot openbaarmaking van zijn gedachtegoed zou kunnen besluiten met, als het werk inderdaad niet goed genoeg is, eventuele reputatieschade voor de maker ervan.

6.3.3. Onderzoek aan hogescholen

[6-017] Zoals uit paragraaf 6.2 blijkt, spreekt de WHW uitsluitend over onderzoek aan de hogeschool bij formulering van de taken van de bekostigde hogeschool. Omdat onderzoek behoort tot de werkzaamheden van de hogeschool dient het kwaliteitszorgsysteem van de hogeschool zich ook uit te strekken tot dat onderzoek (art. 1.18, eerste lid) en moet het instellingsbestuur richtlijnen vaststellen met betrekking tot de ethische aspecten daarvan (art. 1.7). De academische vrijheid geldt ook ten aanzien van de onderzoekers aan de hogeschool (art. 1.6). Op het karakter van dat onderzoek is in paragraaf 6.1 reeds ingegaan.

[6-018] Met wettelijke opdracht aan (bekostigde) hogescholen van de taak onderzoek te verrichten, worden verschillende, zij het onderling samenhangende doelstellingen nagestreefd. In de eerste plaats wordt daarmee beoogd de professionaliteit van de docenten in het hoger beroepsonderwijs op een hoger niveau te brengen. Ook studenten in het hoger beroepsonderwijs moeten beschikken over analytische en probleemoplossende vaardigheden. In de tweede plaats wordt beoogd de kennisontwikkeling bij de hogescholen en een actieve kennisuitwisseling tussen hogescholen en regionale

⁴⁷⁸ Prof. dr. E.D. Hirsch Ballin, "Het uitsluitend recht tot openbaarmaking van een werk", blz. 125: "Volgens art. 1 der Auteurswet is het auteursrecht het uitsluitend recht van den maker van een werk, om dit naar eigen goeddunken ook niet openbaar te maken, m.a.w. *de status quo* van niet te zijn openbaar gemaakt te handhaven".

⁴⁷⁹ o.a. het recht van de maker van het werk zich te verzetten tegen openbaarmaking van het werk zonder vermelding van zijn naam of andere aanduiding als maker, tenzij het verzet zou zijn in strijd met de redelijkheid, en het recht van de maker zich te verzetten tegen de openbaarmaking van het werk onder een andere naam dan de zijne, alsmede tegen het aanbrengen van enige wijziging in de benaming van het werk of in de aanduiding van de maker, voor zover deze op of in het werk voorkomen, dan wel in verband daarmee zijn openbaar gemaakt (art. 25, eerste lid, onder a en b, Auteurswet 1912)

⁴⁸⁰ Zie paragraaf 6.3.1.

partijen als het midden- en kleinbedrijf (MKB), lagere overheden en andere maatschappelijke organisaties te bevorderen.⁴⁸¹

[6-019] Het onderzoek aan hogescholen heeft een belangrijke impuls gekregen met de introductie van de lector en het lectoraat. Er zijn nu inmiddels 457 lectoren aan hogescholen verbonden⁴⁸². Een lector opereert niet alleen maar geeft leiding aan een kenniskring of lectoraat, d.w.z. groep docenten van de hogeschool die als onderzoekers het desbetreffend praktijkgerichte onderzoek ten aanzien van een bepaald thema uitvoeren. Bij dit onderzoek worden ook studenten betrokken. In de brief van de staatssecretaris van OCW aan de Tweede Kamer van 7 april 2010⁴⁸³ wordt opgemerkt dat “Van lectoren wordt verwacht de ontwikkelvragen van de beroepspraktijk naar de hogeschool te brengen en deze vragen ook te beantwoorden met behulp van praktijkgericht onderzoek.” “Docenten en studenten” aldus deze brief “helpen de lector hierbij waardoor ook zij een rol vervullen in dit innovatieproces. Resultaten van het onderzoek kunnen direct in het onderwijs worden verwerkt en docenten worden gestimuleerd zich te professionaliseren op het gebied van onderzoek. Het aanstellen van hoog gekwalificeerde professionals met ruime ervaring in het onderwijs en onderzoek op een bepaald vakgebied moet leiden tot een verbetering van de kwaliteit van het hoger beroepsonderwijs.”

[6-020] Voorts is ter verbetering van de kennisuitwisseling tussen hogescholen en de beroepspraktijk in de regio in 2004 het programma “Regionale Aandacht en Actie voor Kenniscirculatie” (RAAK) geïntroduceerd. In het kader hiervan verstrekt de minister van OCW aan hogescholen subsidies voor kennisuitwisseling en netwerkvorming met het werkveld. De subsidieregeling wordt uitgevoerd door Stichting Innovatie Alliantie (SIA). De stichting is een samenwerkingsverband tussen MKB-Nederland, VNO-NCW, HBO-raad, Syntens⁴⁸⁴, TNO en Novay⁴⁸⁵.

6.4. NWO

6.4.1. Wettelijke regeling

[6-021] Anders dan de KNAW en de KB is NWO niet opgenomen in de WHW. Dit was aanvankelijk wel de bedoeling⁴⁸⁶. Gelet op de relatie van de overheid met NWO past NWO, overigens net zo min als de KNAW en de KB, in de WHW. De wettelijke bepalingen met betrekking tot deze organisaties en met name die op het gebied van de bekostiging hebben meer gemeen met de desbetreffende bepalingen van de WWO 1986 zoals deze golden voor de universiteiten, dan met de desbetreffende bepalingen

⁴⁸¹ Zie bijv. Beleidsdoorlichting Kennisfunctie Hoger Beroepsonderwijs 2001-2008 (bijlage bij Kamerstukken II, 2009-2010, 31 511, nr 5)

⁴⁸² Feiten en cijfers, Praktijkgericht onderzoek, HBO-raad, april 2010

⁴⁸³ Bijlage bij Kamerstukken II, 2009-2010, 31 511, nr 5

⁴⁸⁴ Stichting Syntens, innovatienetwerk voor ondernemers, is op 1 januari 1998 opgericht op initiatief van de minister van Economische Zaken.

⁴⁸⁵ Een der Technologische Top Instituten (TTI's), voorheen bekend als het Telematica Instituut

⁴⁸⁶ Kamerstukken II, 1988-1989, 21 073, nr 3, blz. 7

van de WHW. NWO is geregeld in de Wet van 7 juli 1987, Stb. 369, houdende herziene regeling van de Nederlandse organisatie voor zuiver-wetenschappelijk onderzoek met als citeertitel: Wet op de Nederlandse organisatie voor wetenschappelijk onderzoek. Deze wet verving de Wet op het Zuiver-Wetenschappelijk Onderzoek (Stb. 1950, K 5). De in 1950 opgerichte Nederlandse organisatie voor zuiver-wetenschappelijk Onderzoek (ZWO) werd bij deze gelegenheid omgedoopt in NWO. In de NWO-wet is de taak van de organisatie opnieuw omschreven en is haar werkterrein uitgebreid met het toegepast natuurwetenschappelijk onderzoek. Ook is de structuur van de organisatie gewijzigd.

6.4.2. Rechtspersoonlijkheid, doelstelling en taken

[6-022] NWO bezit rechtspersoonlijkheid; zij is gevestigd te 's-Gravenhage (art. 1 NWO-wet). NWO ontleent haar rechtspersoonlijkheid dus, net als de openbare universiteiten, aan de wet. Zij heeft dus net als die universiteiten een publiekrechtelijk karakter. Zij valt omdat zij is ingesteld vóór de inwerkingtreding van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen, niet onder de werking van die wet nu de NWO-wet dat niet bepaalt (art. 2, tweede lid, Kaderwet zbo's). NWO ressorteert onder de minister van OCW. Deze minister heeft echter in lijn met de desbetreffende bepalingen van de genoemde kaderwet om zijn verantwoordelijkheid te kunnen waarmaken ten aanzien van NWO een aantal bevoegdheden, zoals die tot het doen van de voordracht aan de Kroon voor de benoeming en ontslag van de leden van het algemeen bestuur (art. 6 NWO-wet) alsmede de bevoegdheid tot goedkeuring van het reglement van NWO (art. 16 NWO-wet), van de begroting (art. 22 NWO-wet) en de jaarrekening (art. 25 NWO-wet).

[6-023] Anders dan de WHW maakt de NWO-wet, althans formeel, geen onderscheid tussen de doelstelling en de taken van NWO. De NWO-wet spreekt alleen van "taken". Haar wettelijke taak – eigenlijk haar doelstelling – bestaat in het bevorderen van de kwaliteit van wetenschappelijk onderzoek alsmede het initiëren en stimuleren van nieuwe ontwikkelingen in het wetenschappelijk onderzoek (art. 3, eerste lid, NWO-wet). Zij voert haar taak uit in het bijzonder door het toewijzen van middelen (art. 3, tweede lid, NWO-wet), dus door middel van het toekennen van subsidies. NWO bevordert de overdracht van kennis van de resultaten van door haar geïnitieerd en gestimuleerd onderzoek ten behoeve van de maatschappij (art. 3, derde lid, NWO-wet). Deze taak correspondeert met de taak van de universiteiten en hogescholen kennis over te dragen aan de maatschappij (art. 1.3, eerste t/m derde lid, WHW). De wet bepaalt voorts dat NWO zich bij het uitvoeren van haar taak in hoofdzaak richt op het universitaire onderzoek, daarbij let op het aspect van coördinatie en deze waar nodig bevordert (art. 3, vierde lid, NWO-wet). Deze formulering maakt het mogelijk dat NWO ook onderzoek bij andere organisaties dan universiteiten initieert of stimuleert, bijv. bij haar eigen onderzoeksinstituten. Hoewel die formulering de mogelijkheid opent dat NWO ook onderzoek bij hogescholen initieert of stimuleert, is dat tot op heden nog niet het geval.

[6-024] Onder NWO ressorteren thans negen onderzoeksinstituten⁴⁸⁷. Zij worden geheel of grotendeels door NWO gefinancierd. Het betreft de volgende instituten:

- op het gebied van de natuurkunde: de Stichting voor Fundamenteel Onderzoek der Materie (FOM) waaronder ressorteren:
 - het FOM-Instituut AMOLF, Instituut voor Atoom- en Molecuulfysica;
 - het FOM-Instituut voor Plasmafysica Rijnhuizen;
 - het FOM-Instituut voor subatomaire fysica Nikhef, Nederlands Instituut voor Kern- en Hoge Energie Fysica;
- op het gebied van de wiskunde en informatica:
 - CWI, Centrum Wiskunde & Informatica;
- op het gebied van de sterrenkunde en het ruimteonderzoek:
 - ASTRON, Netherlands Institute for Radio Astronomy (de Stichting Radiostraling van Zon en Melkweg);
 - SRON, Netherlands Institute for Space Research (Het Nationaal Instituut voor Ruimteonderzoek Nederland);
- op het gebied van het maritieme onderzoek:
 - NIOZ, Koninklijk Nederlands Instituut voor Zeeonderzoek;
- op het gebied van de geschiedenis:
 - ING, Instituut voor Nederlandse Geschiedenis;
- op het gebied van het strafrecht:
 - NSCR, Nederlands Studiecentrum Criminaliteit en Rechtshandhaving.

[6-025] In de memorie van toelichting bij het ontwerp van de NWO-wet zijn de voorwaarden omschreven waaraan het onderzoek in deze instituten moet voldoen⁴⁸⁸. Een van deze voorwaarden houdt in dat het onderzoek “moet aansluiten bij de bijzondere («voedingsbodem»-)positie van het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen ten aanzien van het wetenschappelijk onderzoek die wezenlijk anders is dan die van andere departementen en maatschappelijke sectoren. De speciale verantwoordelijkheid van O&W onderscheidt zich door de volgende kenmerken: koppeling van onderwijs en onderzoek, zorg voor een breed spectrum van onderzoekactiviteiten en langetermijnbenadering.”

[6-026] Ter uitvoering van haar wettelijke taak kent NWO uiteenlopende subsidies toe. Onderzoekers kunnen bij NWO subsidieverzoeken indienen binnen vaststaande programma's en in vrije competitie. Blijkens haar website geeft NWO subsidies voor bepaalde programma's en projecten. Daarbij gaat het om financiering van personeelsplaatsen op projectbasis (assistent-onderzoekers in opleiding, postdocs) en een aanvullend (materieel) budget, persoonsgebonden subsidies voor onderzoekers in verschillende fasen van een wetenschappelijke carrière en/of voor speciale groepen die extra

⁴⁸⁷ Zie o.a. het NWO-jaarverslag 2008

⁴⁸⁸ Kamerstukken II, 1984-1985, 19031, nr 3, blz. 20

stimulering behoeven (bijv. de Vernieuwingsimpuls⁴⁸⁹: Veni, Vidi en Vici, voorts Rubicon⁴⁹⁰, Mozaïek⁴⁹¹, Aspasia⁴⁹² en de prestigieuze Spinozapremie⁴⁹³), subsidies voor (internationale) samenwerking of uitwisseling (bijv. voor de organisatie van congressen, reis- en verblijfsbeurzen), subsidies voor middelgrote (tussen € 110.000 en € 900.000) en grote investeringen, subsidies voor het gebruik van grote faciliteiten en subsidies voor publicaties en kennisverspreiding. Deze subsidies kunnen worden toegekend aan (onderzoekers van) universiteiten maar ook aan (onderzoekers van) haar eigen instituten.

6.4.3. Kwaliteitszorg

[6-027] De WHW verplicht de besturen van de instellingen voor hoger onderwijs ervoor te zorgen dat, zoveel mogelijk in samenwerking met andere instellingen, wordt voorzien in een regelmatige beoordeling, mede door onafhankelijke deskundigen, van de kwaliteit van de werkzaamheden van de instelling (art. 1.18, eerste lid). Zij legt het bestuur van de KNAW en de KB eenzelfde zorgplicht op. Bovendien kan de minister zelf onderzoek laten verrichten naar de kwaliteit van de werkzaamheden van de KNAW en de KB (art. 1.18, tweede lid). In de NWO-wet ontbreken zulke bepalingen ten onrechte. Niettemin wordt het onderzoek in de instituten van NWO regelmatig beoordeeld overeenkomstig het in paragraaf 3.2.3 genoemde Standard Evaluation Protocol (SEP) en laat NWO de verschillende subsidie-instrumenten die zij hanteert, regelmatig evalueren. NWO zelf is in 2007/2008 in opdracht van de minister van OCW door een commissie geëvalueerd. De minister van OCW heeft het evaluatierapport op 9 mei 2008 aan de Tweede Kamer aangeboden⁴⁹⁴. Het standpunt van de minister is nog niet bekend.

6.4.4. Instellingsplan

[6-028] Evenals de besturen van de instellingen voor hoger onderwijs (art. 2.2) moet het algemeen bestuur van NWO regelmatig een *instellingsplan* vaststellen, waarin de strategie is neergelegd (art. 18 NWO-wet). Het desbetreffende wetsartikel bevat op dit punt bepalingen die afwijken van de vergelijkbare bepaling in de WHW voor de instellingen voor hoger onderwijs maar overeenkomen met de desbetreffende bepalingen voor de KNAW en KB (art. 2.2a). Artikel 18 NWO-wet en artikel 2.2a WHW zijn bij de wijziging van de NWO-wet en de WHW ter uitvoering van de in het Wetenschaps-

⁴⁸⁹ Programma ten behoeve van drie verschillende fasen van de carrière van gepromoveerde onderzoekers, dat deze onderzoekers in staat stelt een eigen vernieuwende onderzoeklijn ontwikkelen, Vidi- en Vici-kandidaten wordt bovendien de gelegenheid geboden een eigen onderzoekgroep op te bouwen en/of uit te breiden.

⁴⁹⁰ Programma dat jonge talentvolle onderzoekers een overbrugging biedt tussen de promotie en de categorie Veni van de Vernieuwingsimpuls.

⁴⁹¹ Programma om meer afgestudeerden uit minderheidsgroepen in de wetenschap te laten instromen.

⁴⁹² Tijdelijk programma ter vergroting van het aantal vrouwelijke universitair hoofddocenten (Uhd's).

⁴⁹³ De hoogste Nederlandse onderscheiding in de wetenschap.

⁴⁹⁴ Kamerstukken II, 2007-2008, 29 338, nr. 73

budget 2000 opgenomen voornemens⁴⁹⁵ geharmoniseerd. Anders dan voor de instellingen voor hoger onderwijs wordt voor NWO (alsmede voor de KNAW en KB) uitvoerig voorgeschreven waarmee bij de vaststelling van het instellingsplan rekening moet worden gehouden: nl. met voorstellen van de gebiedsbesturen, het wetenschapsbudget, de instellingsplannen van universiteiten, verkenningen, rapporten, adviezen en aanbevelingen, een en ander voor zover die naar het oordeel van het algemeen bestuur van belang zijn voor de uitvoering van de taken van de organisatie (art. 18, eerste en tweede lid, NWO-wet). Ook schrijft de wet voor wat het instellingsplan in elk geval moet omvatten (art. 18, derde lid, NWO-wet):

- de doelstellingen van de organisatie op middellange termijn;
- de hoofdlijnen van het te voeren beleid en de daarin te stellen prioriteiten;
- de financiële, personele, materiële en organisatorische voorwaarden die moeten worden vervuld.

[6-029] Ingevolge de wet moet de minister van OCW over het instellingsplan van NWO zijn *standpunt* bepalen. Hij moet dit standpunt binnen zes maanden na ontvangst van het plan ter kennis brengen van het algemeen bestuur. De minister moet daarvan en van het instellingsplan afschrift zenden aan de beide Kamers van de Staten-Generaal. De minister kan zijn standpunt over het instellingsplan gedurende de looptijd daarvan wijzigen, indien de vaststelling van een nieuw wetenschapsbudget daartoe aanleiding geeft. Ook dit moet hij aan het algemeen bestuur en de Staten-Generaal berichten. Het is niet duidelijk wat de betekenis is van het standpunt van de minister. De wet verbindt er geen rechtsgevolgen aan. Het algemeen bestuur behoeft zich dus formeel niets van het standpunt aan te trekken. Het ligt echter voor de hand dat het standpunt van de minister van belang is voor de bekostiging van NWO, en dat dus het algemeen bestuur er goed aan doet voor de vaststelling van het instellingsplan met de minister overleg te plegen. Een begroting van NWO waarin geen rekening is gehouden met het standpunt van de minister ten aanzien van het instellingsplan, zou door de minister kunnen worden afgekeurd.

6.4.5. Bekostiging

Rijksbijdrage

[6-030] De bepalingen in de NWO-wet vertonen vergaande gelijkenis met de bepalingen inzake de bekostiging van de universiteiten zoals deze luiden vóór de inwerking-treding van de WHW (het “ancient regime”). Zoals destijds voor de universiteiten wordt voor NWO de rijksbijdrage bij wet bepaald, nl. bij de wet waarbij de begroting van het ministerie van OCW wordt vastgesteld (art. 19, tweede lid, NWO-wet). Zolang die wet en dus de rijksbijdrage voor NWO niet is vastgesteld, wordt daarop een voorschot betaald overeenkomstig door de minister te stellen regelen (art. 19, derde lid, NWO-wet). Zodra de begrotingswet is vastgesteld, heeft NWO een vordering op het

⁴⁹⁵ Wet van 3 april 2003, Stb. 188

Rijk ter hoogte van de vastgestelde rijksbijdrage. Om te voorkomen dat het Rijk dit bedrag ineens moet betalen, is in de wet bepaald dat de rijksbijdrage wordt betaald in zodanige termijnen en tot zodanige bedragen als voor het doen van de betalingen door NWO nodig is (art. 19, tweede lid, tweede volzin. NWO-wet). Behalve de rijksbijdrage en inkomsten die samenhangen met voorzieningen waarvoor de rijksbijdrage is verleend zoals bijv. rentebaten, kan NWO nog andere inkomsten hebben (art. 19, eerste lid, NWO-wet): bijv. specifieke subsidies van OCW of andere ministeries. Bij de vaststelling van de rijksbijdrage wordt met deze andere inkomsten geen rekening gehouden (art. 19, vierde lid, NWO-wet). Met de inkomsten die samenhangen met voorzieningen waarvoor de rijksbijdrage is verleend, kan dus bij het vaststellen van de rijksbijdrage wel rekening worden gehouden. Indien bijv. NWO de rijksbijdrage in een bepaald jaar niet geheel heeft uitgegeven en de jaarrekening dus een positief saldo toont, kan de overheid voor een daaropvolgend jaar een lagere rijksbijdrage vaststellen. De overheid hoeft dat echter niet. Er kunnen goede redenen zijn om dat niet te doen. Het niet uitgegeven deel van de rijksbijdrage kan bijv. nodig zijn voor versterking van het eigen vermogen van NWO of voor het creëren van een bepaalde voorziening. De minister moet ingevolge de wet met betrekking tot de bestemming van saldi regels vaststellen (art. 19, vijfde lid, NWO-wet).

Begroting

[6-031] Zoals elke organisatie moet NWO ook jaarlijks een *begroting* vaststellen. Het algemeen bestuur is hiermee belast (art. 21, eerste lid, NWO-wet). De wet zelf bevat een aantal bepalingen die gedetailleerd aangeven waaraan de begroting ten minste moet voldoen. De begroting moet naast een raming van de baten en lasten ook een raming van de voorgenomen investeringsuitgaven en een raming van de inkomsten en uitgaven bevatten. Bovendien is voorgeschreven dat de allocatie van de middelen in de begroting in overeenstemming is met het instellingsplan en dat in de begroting rekening wordt gehouden met de voorstellen van de gebiedsbesturen van NWO (art. 21, tweede lid, NWO-wet). Voorts moeten de begrotingsposten ieder afzonderlijk van een toelichting worden voorzien. Uit de toelichting moet steeds blijken welke begrotingsposten betrekking hebben op de uitoefening van de bij of krachtens de wet aan de organisatie opgedragen taken dan wel op andere activiteiten (art. 21, derde lid, NWO-wet). Tenzij de activiteiten waarop de begroting betrekking heeft nog niet eerder werden verricht, behelst de begroting een vergelijking met de begroting van het lopende jaar en de laatst goedgekeurde jaarrekening (art. 21, vierde lid, NWO-wet). Het onderhavige artikel uit de NWO-wet is een kopie van artikel 27 van de Kaderwet zbo's. In eventuele nieuwe wetgeving voor NWO kan op dit punt en nog diverse andere punten worden volstaan met de bepaling dat die kaderwet op NWO van toepassing is zoals dat ook in de WHW bepaald is voor de NVAO⁴⁹⁶.

⁴⁹⁶ Zie paragraaf 3.3.1.

[6-032] De begroting van NWO heeft de *goedkeuring* van de minister. De goedkeuring kan slechts worden onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang (art. 22, eerste en tweede lid, NWO-wet). Dit is conform artikel 29 van de Kaderwet zbo's. Hier doet zich echter een merkwaardigheid voor. Indien de begroting overeenkomt met het instellingsplan maar het algemeen bestuur zwaarwichtige elementen van het oordeel van de minister over dat plan heeft genegeerd, zal de minister de begroting kunnen afkeuren wegens strijd met het algemeen belang⁴⁹⁷. Indien de begroting daarentegen niet overeenkomst met het instellingsplan omdat het algemeen bestuur bij het vaststellen van de begroting wel rekening heeft gehouden met het ministerieel oordeel maar het instellingsplan zelf aan dat oordeel niet heeft aangepast, kan in strijd worden gehandeld met het wettelijk voorschrift dat in de begroting een allocatie van middelen is opgenomen die in overeenstemming is met het instellingsplan. In dat geval zou de minister aan de begroting goedkeuring moeten onthouden wegens strijd met het recht. Gelukkig is dit ministerieel goedkeuringsrecht een recht en is er voor de minister geen verplichting, ook niet in geval van strijd met het recht of het algemeen belang, de goedkeuring te onthouden. In afwijking van die kaderwet bepaalt de NWO-wet dat de goedkeuring wordt verleend of onthouden aan de vastgestelde begroting in haar geheel (art. 22, tweede lid, eerste volzin, NWO-wet). Niet is toegelicht waarom de begroting niet kan worden goedgekeurd met uitzondering van bepaalde posten. Het feit dat de begroting uitsluitend in haar geheel kan worden goed- of afgekeurd, maakt het ministerieel goedkeuringsrecht tot een ultimum remedium waarbij consequenties voor het algemeen bestuur niet zullen kunnen uitblijven. Voorts voorziet de NWO-wet in afwijking van de Kaderwet zbo's in de mogelijkheid van een stilzwijgende goedkeuring van de begroting (art. 22, derde lid, NWO-wet).

[6-033] In de NWO-wet is wel weer conform de Kaderwet zbo's (art. 30 Kaderwet zbo's) bepaald, dat indien gedurende het jaar aanmerkelijke verschillen ontstaan of dreigen te ontstaan tussen de werkelijke en de begrote baten en lasten dan wel inkomsten en uitgaven, het algemeen bestuur van NWO daarvan onverwijld mededeling doet aan de minister onder vermelding van de oorzaak van de verschillen (art. 22 NWO-wet). Er mag van worden uitgegaan dat deze situatie bij NWO niet zal optreden. Voor een organisatie als NWO waarvan de belangrijkste bron van inkomsten wordt gevormd door de rijksbijdrage, kan deze situatie alleen optreden bij onvoldoende beheersing van de lasten, dus bij wanbeleid.

Jaarverslag en jaarrekening

[6-034] Evenals de instellingen waarop de WHW van toepassing is, moet NWO jaarlijks voor 1 juli aan de minister een jaarverslag en een jaarrekening zenden. In de WHW worden beide documenten aangeduid als het "verslag" (art. 2.9). Het jaarverslag van NWO moet de taakuitoefening en het gevoerde beleid beschrijven en aangeven in hoeverre de doelstellingen uit het instellingsplan zijn verwezenlijkt (art. 24 NWO-wet).

⁴⁹⁷ Kamerstukken II, 2001-2002, 28 466, nr. 3, blz. 4

Terwijl het jaarverslag de verbale verantwoording is van het gevoerde beleid, is de jaarrekening het document waarin rekening en verantwoording wordt afgelegd van het financieel beheer en van de geleverde prestaties (art. 26, eerste lid, NWO-wet). De jaarrekening behoeft, anders dan bij de instellingen waarop de WHW van toepassing is, de goedkeuring van de minister (art. 25, tweede lid, NWO-wet). Deze kan de goedkeuring slechts onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang dan wel op de grond dat de jaarrekening naar zijn oordeel niet of niet voldoende in overeenstemming is met het instellingsplan (art. 25, derde lid, NWO-wet). De wet voorziet in de mogelijkheid van stilzwijgende goedkeuring van de jaarrekening: indien de minister binnen één jaar na ontvangst geen besluit omtrent de goedkeuring van de jaarrekening heeft genomen, wordt deze geacht te zijn goedgekeurd (art. 25, vierde lid, NWO-wet).

[6-035] De jaarrekening moet zoveel mogelijk met overeenkomstige toepassing van titel 9 van Boek 2 BW worden ingericht (art. 26, eerste lid, NWO-wet). Dit is conform het door mij in paragraaf 1.8 genoemde uitgangspunt van normalisering van de wetgeving voor het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek. Het is echter niet duidelijk hoe de verhouding is tot de voorschriften die bij ministeriële regeling niet alleen voor de begroting en het jaarverslag maar ook voor de jaarrekening kunnen worden vastgesteld (art. 27 NWO-wet). Gelet op het genoemde voorschrift inzake de zo veel mogelijk overeenkomstige toepassing van titel 9 van Boek 2 BW kan het niet gaan om afwijkingen van die titel maar hooguit om nadere specificatie.

[6-036] De jaarrekening gaat vergezeld van een verklaring omtrent de getrouwheid, afgegeven door een door het algemeen bestuur aangewezen accountant als bedoeld in artikel 393, eerste lid, Boek 2 van het BW. Bij de aanwijzing van de accountant moet het algemeen bestuur bedingen dat aan de minister desgevraagd inzicht wordt geboden in de controlewerkzaamheden van de accountant (art. 26, tweede lid, NWO-wet). Deze voorschriften zijn terecht in de wet zelf neergelegd. Voor de instellingen voor hoger onderwijs zijn zij zoals in paragraaf 4.9.2 is uiteengezet in het kader van de wijziging van de WHW inzake “versterking besturing” ten onrechte uit die wet geschrapt. De verklaring van de accountant moet mede betrekking hebben op de rechtmatige inning en besteding van de middelen door NWO (art. 26, derde lid, NWO-wet). Waaraan moet worden gedacht bij “inning” van de middelen, is niet duidelijk. Anders dan de instellingen voor hoger onderwijs behoeft NWO aan de minister geen bekostigingsgegevens ter berekening van de rijksbijdrage te leveren. Ook zijn er niet zoals bijv. voor de NVAO bij of krachtens de wet tarieven vastgesteld voor dienstverlening door NWO. De onderhavige bepaling is een kopie van artikel 35, derde lid, Kaderwet zbo’s, waaraan overigens ook de het eerste en tweede lid van artikel 26 NWO-wet zijn ontleend. Dit is ook het geval met het vierde lid dat bepaalt dat de accountant bij de accountantsverklaring tevens een verslag voegt van zijn bevindingen over de vraag of het beheer en inrichting van de werkzaamheden van NWO voldoen aan eisen van doelmatigheid. Niet aan de Kaderwet zbo’s maar aan de WWO 1986 en de WHW is de bepaling ontleend inzake de bevoegdheid van de minister om bedragen gemoed met

onrechtmatige of ondoelmatige uitgaven, op de rijksbijdrage in mindering te brengen (art. 26, vijfde lid, NWO-wet).

6.4.6. Personeel

[6-037] NWO is een publiekrechtelijke organisatie, een openbare instelling in termen van de WHW (art.1.1, onder h). Haar personeel is ambtenaar in de zin van de Ambtenarenwet⁴⁹⁸. Het algemeen bestuur voert het personeelsbeleid en personeelsbeheer, daar onder begrepen de bevoegdheid tot het in dienst nemen, schorsen en ontslaan van het personeel (art. 13 NWO-wet). Voorts is voor zover bij amvb niet anders is bepaald, op het personeel van NWO het bij of krachtens artikel 4.5. van de WHW bepaalde van overeenkomstige toepassing. Nu bij amvb niet anders is bepaald, is het genoemde artikel van de WHW onverkort van overeenkomstige toepassing. Het eerste lid van dat artikel draagt het bestuur van een openbare instelling op de rechtspositie van het personeel te regelen. Het NWO bestuur heeft dit gedaan in de vorm van de Cao-onderzoekinstellingen (“Cao-OP”). Aan het personeel van de in de WHW genoemde bekostigde instellingen alsmede aan dat van NWO is het volgende hoofdstuk van dit boek gewijd.

6.4.7. Inrichting van het bestuur en medezeggenschap

[6-038] De bestuursorganen van NWO zijn het algemeen bestuur en de onderscheiden gebiedsbesturen. De verschillende stichtingen, te weten de Stichting FOM alsmede de Stichting Nationale Computerfaciliteiten (NCF) en de Stichting WOTRO Science for Global Development, zijn formeel geen onderdelen van NWO. Deze stichtingen worden elk bestuurd door een eigen stichtingsbestuur. Beide laatstgenoemde stichtingen fungeren als een wetenschapsgebied. Op de wetenschapsgebieden wordt hierna ingegaan. De organisatorische relatie tussen NWO en de Stichting FOM is in een convenant vastgelegd.

Algemeen bestuur: verantwoordelijkheden en bevoegdheden

[6-039] De *competentie* van het algemeen bestuur is *algemeen omschreven*: aan het algemeen bestuur behoort de bevoegdheid tot regeling en bestuur van de organisatie, voor zover die niet bij of krachtens deze wet aan de gebiedsbesturen is opgedragen (art. 4 NWO-wet). Daarnaast worden enkele *specifieke bevoegdheden* van het algemeen bestuur expliciet genoemd. Het algemeen bestuur is belast met het doelmatig beheer van de financiën en de vermogensbestanddelen van NWO (art. 20 NWO-wet). Hier wordt dus aan het algemeen bestuur een zorgplicht opgelegd. Voorts is het algemeen bestuur belast met het personeelsbeleid en personeelsbeheer en met de regeling van de rechtspositie van het personeel (art. 13 NWO-wet). Het stelt het instellingsplan (art. 18 NWO-wet) en de begroting (art. 21 NWO-wet) vast alsmede het jaarverslag en de jaarrekening (artt. 24 en 25 NWO-wet). Het algemeen bestuur stelt het reglement vast (art.

⁴⁹⁸ Wet van 12 december 1929, Stb. 530

16 NWO-wet), waarbij onder meer wordt vastgesteld voor welke wetenschapsgebieden er gebiedbesturen zijn (art. 9, eerste lid, NWO-wet). Het benoemt, schorst en ontslaat de leden van de gebiedsbesturen (art. 10, tweede en derde lid, NWO-wet). De voorzitter van het algemeen bestuur vertegenwoordigt NWO in en buiten rechte (art. 7, eerste lid, NWO-wet). Dat brengt mee dat ieder ander, ook een ander lid van dat bestuur dan de voorzitter, NWO alleen in en buiten rechte kan vertegenwoordigen indien hij beschikt over een door de voorzitter verstrekte volmacht. Hierop is één uitzondering: het algemeen bestuur wijst uit zijn midden een vice-voorzitter aan, die bij afwezigheid of ontstentenis van de voorzitter deze vervangt (art. 7, tweede lid, NWO-wet), en in dat geval ook zonder expliciete volmacht NWO kan vertegenwoordigen. Het algemeen bestuur is verantwoording verschuldigd aan de minister van OCW (art. 5, eerste volzin, NWO-wet). Deze verantwoordingsplicht is geconcretiseerd in de verplichting van het algemeen bestuur de minister de gevraagde inlichtingen te verstrekken (art. 5, tweede volzin, NWO-wet).

Algemeen bestuur: samenstelling

[6-040] Het algemeen bestuur bestaat uit een voorzitter en ten hoogste zes overige leden. Het feitelijk aantal leden wordt bij koninklijk besluit bepaald (art. 6, eerste lid, NWO-wet). Bij Koninklijk besluit van 27 januari 1988, Stb. 57, is dit aantal bepaald op vijf. Bij modernisering van de NWO-wet zou dat aan het bestuursreglement moeten worden overgelaten. De leden worden ook bij koninklijk besluit benoemd, en wel op voordracht van de minister van OCW die voordat hij deze voordracht doet, het algemeen bestuur moet horen (art. 6, tweede lid, NWO-wet). Dit horen voorkomt dat in het bestuur iemand wordt benoemd van wie duidelijk is dat deze en de zittende leden niet goed met elkaar zullen kunnen samenwerken. Ook de KNAW en de universiteiten worden gezamenlijk door de minister in de gelegenheid gesteld van hun, zo zegt de wet, “gevoelens”⁴⁹⁹ te doen blijken over de ministeriële voordracht (art. 6, derde lid, NWO-wet). De benoeming geschiedt voor een termijn van vijf jaren. De leden kunnen éénmaal opnieuw worden benoemd. De voorzitter en de overige leden kunnen om zwaarwichtige redenen worden geschorst en tussentijds ontslagen. Ook hiervoor is een koninklijk besluit nodig dat wordt genomen op voordracht van de minister van OCW, het algemeen bestuur gehoord (art. 6, vierde lid, NWO-wet). De wet regelt enige incompatibiliteiten: het lidmaatschap van het algemeen bestuur is onverenigbaar met dat van een gebiedsbestuur. Een lid van het personeel kan niet worden benoemd tot lid van het algemeen bestuur (art. 6, vijfde lid, NWO-wet). Ten slotte regelt de wet dat bij of krachtens amvb nadere regels kunnen worden vastgesteld voor de rechtspositie van de voorzitter en de andere leden van het algemeen bestuur (art. 8a NWO-wet). Deze amvb is niet tot stand gebracht.

⁴⁹⁹ Bedoeld zal zijn: hun gevoelen, hun mening dus!

Algemeen bestuur: ondersteuning

[6-041] Het algemeen bestuur wordt bijgestaan door een *algemeen directeur*, die door het algemeen bestuur wordt benoemd, geschorst en ontslagen. De algemeen directeur is belast met de leiding van het *bureau* van NWO. Het algemeen bestuur stelt de taakomschrijving van de algemeen directeur vast, de gebiedsbesturen gehoord (art. 8 NWO-wet). Deze bepalingen passen niet in de wet. Het is een zaak van het algemeen bestuur hoe het zijn ondersteuning inricht.

Gebiedsbesturen

[6-042] Voor de onderscheiden wetenschapsgebieden zijn binnen NWO gebiedsbesturen ingesteld. Bij reglement wordt vastgesteld voor welke wetenschapsgebieden er gebiedsbesturen zijn (art. 9, eerste lid, NWO-wet). In dit reglement⁵⁰⁰ is ter uitvoering hiervan bepaald dat er gebiedsbesturen zijn voor:

- de geesteswetenschappen,
- de maatschappij- en gedragswetenschappen,
- de exacte wetenschappen,
- de chemische wetenschappen,
- de aard- en levenswetenschappen,
- de medische wetenschappen,
- de technische wetenschappen, en
- de natuurkunde.

Het gebiedsbestuur voor de technische wetenschappen vormt ingevolge het reglement een personele unie met het bestuur van de Technologiestichting STW.

[6-043] De gebiedsbesturen hebben tot taak het ontwikkelen en uitvoeren van een beleid voor het eigen wetenschapsgebied. Bij hen berust de bevoegdheid tot het toewijzen van middelen voor onderzoekprojecten en -programma's, alsmede de selectie van die projecten en programma's. Deze bevoegdheid is bij wet aan de gebiedsbesturen opgedragen (art. 9, tweede lid, NWO-wet). Het algemeen bestuur is niet bevoegd voor zover de bevoegdheid tot regeling en bestuur van NWO bij of krachtens de NWO-wet aan de gebiedsbesturen is opgedragen (art. 4 NWO-wet). Dit betekent dat het algemeen bestuur zelf niet bevoegd is middelen voor onderzoekprojecten en -programma's op de in het reglement genoemde wetenschapsgebieden toe te wijzen. De bepaling in het reglement dat het algemeen bestuur kan besluiten dat "het toewijzen van bepaalde middelen gebeurt door hemzelf of, namens hem, door een door hem in te stellen commissie, orgaan, onderzoeksorganisatie of aangestelde functionaris" (art. 2.1, vierde lid, Reglement) staat hiermee op gespannen voet als daarmee bedoeld zou zijn het toewijzen van middelen voor een gebied waarvoor een gebiedsbestuur is ingesteld. Het algemeen bestuur kan alleen zelf middelen toewijzen als er voor een wetenschapsgebied geen ge-

⁵⁰⁰ Reglement van 26 oktober 1988 (goedgekeurd door de minister van OCW bij besluit van 30 december 1988), laatstelijk gewijzigd bij besluit van het Algemeen Bestuur van 21 mei 2003 (goedgekeurd door de minister bij besluit van 12 augustus 2003).

biedsbestuur is ingesteld dan wel het projecten of programma's betreft die zich uitstrekken over meer dan één wetenschapsgebied. Voor het laatste geval kan uiteraard ook één gebiedsbestuur als penvoerder worden aangewezen. Voor het toewijzen van middelen dienen de gebiedsbesturen zich te houden aan de kaders die worden gevormd door het instellingsplan van NWO, de door de minister goedgekeurde begroting van NWO en de door het algemeen bestuur gegeven richtlijnen (art. 9, tweede lid, NWO-wet). Ook zijn op de toekenning van middelen door de gebiedsbesturen (en uiteraard ook op die door het algemeen bestuur) de subsidiebepalingen van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van toepassing. Voorts adviseert een gebiedsbestuur het algemeen bestuur desgevraagd of uit eigen beweging (art. 9, derde lid, NWO-wet). Bij het reglement wordt bepaald welke de verdere bevoegdheden van de onderscheiden gebiedsbesturen zijn (art. 9, derde lid, NWO-wet). Een gebiedsbestuur is verantwoording verschuldigd aan het algemeen bestuur en verstrekt aan het algemeen bestuur de gevraagde inlichtingen (art. 9, vierde lid, NWO-wet).

[6-044] De wet geeft regels voor de samenstelling van de gebiedsbesturen alsmede voor de benoeming en het ontslag van de leden daarvan (art. 10, eerste t/m derde lid, NWO-wet). Een gebiedsbestuur bestaat uit een voorzitter en ten hoogste acht overige leden. Het aantal leden wordt door het algemeen bestuur bepaald. Zij worden benoemd door het algemeen bestuur, op voordracht van het zittende gebiedsbestuur. De benoeming geschiedt voor een termijn van drie jaren. De leden kunnen tweemaal opnieuw worden benoemd en kunnen door het algemeen bestuur, het desbetreffende gebiedsbestuur gehoord, worden geschorst en tussentijds ontslagen. Ook regelt de wet enige incompatibiliteiten: het lidmaatschap van een gebiedsbestuur is onverenigbaar met dat van het algemeen bestuur of van enig ander gebiedsbestuur. Een lid van het personeel kan niet worden benoemd tot lid van een gebiedsbestuur (art. 10, vierde lid, NWO-wet). De NWO-wet kende oorspronkelijk de mogelijkheid dat bij reglement binnen de wetenschapsgebieden waarvoor gebiedsbesturen zijn ingesteld, afdelingsbesturen werden ingesteld, waaraan het desbetreffende gebiedsbestuur de uitvoering van én of meer van zijn taken kon opdragen (art. 11 "oud" NWO-wet). Naar aanleiding van het advies van een internationale commissie, die in 1996 NWO heeft geëvalueerd, is deze "derde bestuurslaag" bij een reorganisatie van NWO afgeschaft⁵⁰¹ en vervolgens bij een wijziging van de NWO-wet uit die wet geschrapt⁵⁰².

[6-045] Het ligt voor de hand dat de leden van een gebiedsbestuur worden gerekruteerd uit de wetenschapsbeoefenaren op dat gebied. De toewijzing van middelen geschiedt dus door "peers". Het is daarbij essentieel dat de objectiviteit van de besluitvorming wordt gewaarborgd en de beoordelingsprocedures, incl. de rol van alle betrokkenen, transparant zijn. Belangenverstremgeling en zelfs de schijn daarvan moeten worden voorkomen. Daartoe heeft het algemeen bestuur in juli 2008 een gedragscode vastgesteld. Op NWO is, zoals eerder gezegd, ook Awb van toepassing. Ingevolge die wet

⁵⁰¹ Kamerstukken II, 2001-2002, 28 466, nr 3, blz. 8

⁵⁰² Wet van 3 april 2003, Stb. 188

moet NWO haar taak uitvoeren zonder vooringenomenheid en ertegen waken dat tot NWO behorende of voor haar werkzame personen die een persoonlijk belang bij een besluit hebben, de besluitvorming beïnvloeden (art. 2:4 Awb). Voorts is voorzien in rechtsbescherming van degenen die subsidie hebben aangevraagd. De NWO-wet voorziet voor een belanghebbende in administratief beroep van besluiten van een gebiedsbestuur bij het algemeen bestuur (art. 30 NWO-wet). Van het besluit van het algemeen bestuur in administratief beroep genomen, staat beroep open op de bestuursrechter. Bij persoonsgebonden subsidies is uiteraard de individuele wetenschapsbeoefenaar de belanghebbende en niet de universiteit of andere organisatie waarbij hij in dienst is.

Andere organen

[6-046] Bij NWO kunnen ook andere dan de in de wet genoemde organen worden ingesteld. Als voorbeeld kan worden genoemd de instelling van NWO-regieorganen. Op dit ogenblik zijn er vier NWO-regieorganen⁵⁰³. Dit zijn tijdelijke aansturingsorganen bestaande in beleidsteams, met experts uit het bedrijfsleven, die het onderzoek naar veelbelovende technologieën in een stroomversnelling moeten brengen.

Reglement

[6-047] Het bestuur en de inrichting van NWO alsmede de bestuurlijke betrekkingen van NWO tot de onderzoekorganisaties voor zover daaraan krachtens deze wet middelen worden toegewezen, moeten ingevolge de wet nader bij reglement worden geregeld (art. 15 NWO-wet). Daarnaast geeft de wet nog een aantal specifieke opdrachten: bij reglement wordt vastgesteld voor welke wetenschapsgebieden er gebiedsbesturen zijn (art. 9, eerste lid, NWO-wet) en worden de nadere bevoegdheden van de onderscheiden gebiedsbesturen geregeld (art. 9, vierde lid, NWO-wet). Het reglement wordt vastgesteld door het algemeen bestuur (art. 16, eerste lid, NWO-wet). Het reglement of een wijziging daarvan behoeft de goedkeuring van de minister, die de goedkeuring alleen kan onthouden wegens strijd met het recht of op de grond dat het reglement naar zijn oordeel een goede taakuitoefening door NWO kan belemmeren (art. 16, tweede en derde lid, NWO-wet). Dit is conform artikel 11 Kaderwet zbo's.

Medezeggenschap

[6-048] Hoewel de Wet op de ondernemingsraden (WOR) ingevolge artikel 53, eerste lid, niet van toepassing is op NWO, is zij krachtens het tweede lid van dat artikel alsnog bij amvb, met uitzondering van hoofdstuk VIIB, op NWO van toepassing verklaard. De oorspronkelijke amvb⁵⁰⁴ is in het kader van de in paragraaf 1.5 genoemde

⁵⁰³ Netherlands Genomics Initiative (NGI), Advanced Chemical Technologies for Sustainability (ACTS), Nationaal Regieorgaan voor ICT-onderzoek en -innovatie (ICTRegie) en Nationaal Initiatief Hersenen & Cognitie

⁵⁰⁴ Koninklijk besluit van 14 juni 1996, Stb. 315.

schijneregulering met ingang van 1 november 2005 al te enthousiast ingetrokken bij het Koninklijk besluit van 17 augustus 2005, Stb. 449, tot intrekking van een aantal algemene maatregelen van bestuur en andere koninklijke besluiten op de beleidsterreinen van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, en moest dus met terugwerkende kracht tot en met 1 november 2005 worden vervangen door een nieuwe amvb⁵⁰⁵. In de paragrafen 10.1 en 10.2 wordt nader op de WOR ingegaan. Naar die paragrafen zij verwezen

6.4.8. Toezicht

[6-049] Behalve in preventief toezicht in de vorm van een goedkeuringsrecht ten aanzien van een aantal besluiten van het algemeen bestuur voorziet de wet ook in represief toezicht. De besluiten van het algemeen bestuur kunnen bij koninklijk besluit worden vernietigd. Dit kan alleen wegens strijd met het recht of het algemeen belang (art. 10:35 Awb). Hangende het onderzoek of er reden is tot vernietiging over te gaan, kan een besluit bij koninklijk besluit worden geschorst (art. 10:43 Awb). Schorsing kan niet langer duren dan een jaar (art. 10:44, derde lid, Awb). Het koninklijk besluit tot schorsing of vernietiging wordt in het Staatsblad geplaatst (art. 31 NWO-wet). Dit is wel niet overeenkomstig maar wel in lijn met artikel 22 Kaderwet zbo's, dat bepaalt dat de minister een besluit van een zelfstandig bestuursorgaan kan vernietigen en dat van het vernietigingsbesluit mededeling wordt gedaan in de Staatscourant.

[6-050] De besluiten van een gebiedsbestuur kunnen ingevolge de NWO-wet door het algemeen bestuur worden vernietigd (art. 32, eerste lid, NWO-wet). Ook dit kan alleen wegens strijd met de wet of het algemeen belang (art. 1:35 Awb). Ook is hangende het onderzoek of er reden is tot vernietiging over te gaan, schorsing van het besluit door het algemeen bestuur mogelijk (art. 10:43 Awb). In afwijking van artikel 10:44, derde lid, Awb kan de schorsing niet langer duren dan 17 weken.

[6-051] Ten slotte voorziet de NWO-wet in een regeling in geval van taakverwaarlozing (art. 32 NWO-wet). Indien het algemeen bestuur naar het oordeel van de minister zijn taak ernstig verwaarloost, kan de minister de noodzakelijke voorzieningen treffen. Deze voorzieningen worden, spoedeisende gevallen uitgezonderd, niet eerder getroffen dan nadat het algemeen bestuur in de gelegenheid is gesteld om binnen een door de minister te stellen termijn alsnog zijn taak naar behoren uit te voeren. De minister stelt de beide Kamers der Staten-Generaal onverwijld in kennis van door hem getroffen voorzieningen. Dit is geheel conform artikel 23 Kaderwet zbo's.

⁵⁰⁵ Koninklijk besluit van 9 december 2005, Stb. 671

6.5. KNAW en KB

6.5.1. Wettelijke regeling

[6-052] Anders dan NWO worden de KNAW en de KB in de WHW geregeld. Deze regeling kwam in de plaats van de Koninklijke besluiten van 26 oktober 1851, nr 3, en het besluit van 5 januari 1938, Stb. 390, houdende wijziging van de naam der Koninklijke Akademie van Wetenschappen en vaststelling van een reglement, alsmede van het besluit van 7 september 1982, Stb. 518, houdende de regeling inzake de Koninklijke Bibliotheek als nationale bibliotheek. De in 1851 ingestelde Koninklijke Akademie van Wetenschappen, sedert 1938 geheten Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen (KNAW), was de opvolgster van het door Koning Lodewijk Napoleon op 4 mei 1808 opgerichte “Koninklijk Instituut van Wetenschappen, Letterkunde en Schoone Kunsten”. De KB werd bij het besluit van 1982 formeel als nationale bibliotheek erkend. Feitelijk was zij dat al sedert haar oprichting in 1798. De regeling en bekostiging van de KB kan worden beschouwd als onderdeel van de uit de vrijheid van wetenschap voortvloeiende taak van de overheid zorg te dragen voor de instandhouding van het aanbod van bibliotheekvoorzieningen⁵⁰⁶.

[6-053] Hoewel beide instellingen in de WHW zijn geregeld, is het overgrote deel van die wet niet op hen van toepassing. De WHW regelt hun rechtspersoonlijkheid (art. 1.16), hun doelstelling en taken (art. 1.5), de kwaliteitszorg (art. 1.18), het instellingsplan (art. 2.2a), hun aanspraak op bekostiging (art. 1.17) en de bekostiging zelf (art.2.6a), waarbij de algemene bepalingen van de WHW inzake de begroting (art. 2.8), verslaglegging (art. 2.9), bevoegdheden ministeriële accountant (art. 2.10) en het controleprotocol (art. 2.10a) van toepassing zijn, voorts het personeel (artt. 4.2 en 4.5) alsmede de inrichting van het bestuur (artt. 13 t/m 13.10). Ook zijn de bepalingen inzake de academische vrijheid (art. 1.6) en de richtlijnen met betrekking tot de ethische aspecten van hun werkzaamheden (art. 1.7) van toepassing.

6.5.2. Rechtspersoonlijkheid, doelstelling en taken

[6-054] De KNAW en de KB bezitten *rechtspersoonlijkheid* (art. 1.6). Beide instellingen ontlenen hun rechtspersoonlijkheid dus, net als de openbare universiteiten en NWO, aan de wet⁵⁰⁷. Zij hebben dus net als die universiteiten en NWO een publiekrechtelijk karakter. Zij vallen omdat zij zijn ingesteld vóór de inwerkingtreding van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen, niet onder de werking van die wet nu de WHW dat niet bepaalt (art. 2, tweede lid, Kaderwet zbo's). Overigens zouden zij niet onder de Kaderwet zbo's vallen omdat die wet niet van toepassing is op zbo's “die uitsluitend met openbaar gezag zijn bekleed voor zover zij bevoegd zijn besluiten te nemen op grond van de Wet openbaarheid van bestuur of op grond van de bevoegdheid

⁵⁰⁶ Zie paragraaf 6.3.1.

⁵⁰⁷ De wet heeft echter verzuimd hun vestigingsplaats te noemen.

tot het nemen van besluiten of het verrichten van handelingen ten aanzien van een ambtenaar als bedoeld in artikel 1 van de Ambtenarenwet als zodanig, zijn nagelaten betrekkingen of zijn rechtverkrigenden.” (art. 2, eerste lid, Kaderwet zbo’s). Anders dan de openbare universiteiten neemt de KB geen besluiten ten aanzien van studenten en anders dan NWO deelt het geen middelen toe ten behoeve van onderzoekprojecten en onderzoekprogramma’s. Ook de KNAW neemt geen besluiten ten aanzien van studenten. Zij verleent echter wel subsidies in de vorm van beurzen voor onderzoek, congresbezoek of voor verblijf in het buitenland alsmede in de vorm van bijdragen in de organisatiekosten van internationale congressen, workshops en colloquia in Nederland. Ook kent de KNAW prijzen toe waarmee geldbedragen zijn gemoeid. Dit doet de vraag rijzen of de KNAW toch niet onder het regime van de Kaderwet zbo’s zou moeten vallen. KNAW en KB ressorteren onder de minister van OCW. Deze minister heeft ingevolge de WHW een aantal bevoegdheden om zijn verantwoordelijkheid waar te maken. Daarbij wordt niet altijd de Kaderwet zbo’s gevolgd.

[6-055] De KNAW is werkzaam op het gebied van het wetenschappelijk onderzoek (art. 1.5, eerste lid, eerste volzin). Hoewel niet als zodanig geredigeerd, kan deze bepaling worden opgevat als de – ruime – wettelijke *doelomschrijving* van de KNAW. Binnen deze doelstelling zijn haar wettelijke *taken* het bevorderen van de uitwisseling van gedachten en informatie tussen haar leden onderling en tussen deze leden en andere wetenschapsbeoefenaren en wetenschappelijke organisaties, de advisering aan de minister van OCW desgevraagd of uit eigen beweging over aangelegenheden op het gebied van de wetenschapsbeoefening en het bevorderen van de wetenschapsbeoefening door werkzaamheden op dat gebied te verrichten of te doen verrichten (art. 1.5, eerste lid, tweede volzin). Zoals eerder in deze paragraaf opgemerkt, verleent de KNAW subsidies in de vorm van beurzen voor onderzoek, congresbezoek of voor verblijf in het buitenland alsmede in de vorm van bijdragen in de organisatiekosten van internationale congressen, workshops en colloquia in Nederland en kent zij prijzen toe waarmee geldbedragen zijn gemoeid zoals de Prijs Akademietoelagen⁵⁰⁸. Zij verleent voorts een aantal belangrijke wetenschappelijke onderscheidingen, waaronder de Akademiepenning en de Lorentzmedaille. Onder de KNAW ressorteert de Erkeningscommissie Onderzoekscholen (ECOS), die op verzoek van colleges van bestuur van Nederlandse universiteiten kan besluiten tot (her)erkenning van een onderzoekschool. Deze erkenning, die voor zes jaar wordt verleend, heeft het karakter van een kwaliteitskeurmerk. Zij geeft de desbetreffende onderzoekschool een zeker prestige. De erkenning heeft echter geen rechtsgevolgen, ook niet in de sfeer van de bekostiging. Er zijn op dit ogenblik zo’n 96 erkende onderzoekscholen.

[6-056] Net als onder NWO ressorteert onder de KNAW een aantal onderzoeksinstituten. Deze instituten verrichten fundamenteel onderzoek op het gebied van de levenswetenschappen alsmede op dat van de geestes- en sociale wetenschappen.

⁵⁰⁸ Deze prijs van één miljoen euro’s bedoeld voor hoogleraren tussen de 54 en 59 jaar die een unieke bijdrage hebben geleverd aan de ontwikkeling van hun vakgebied.

- Op het eerstgenoemde gebied zijn werkzaam:
 - het Centraal bureau voor Schimmelcultures (CBS);
 - het Hubrecht Instituut voor Ontwikkelingsbiologie en Stamcelonderzoek;
 - het Interuniversitair Cardiologisch Instituut Nederland (ICIN);
 - het Nederlands Instituut voor Ecologie (NIOO);
 - het Nederlands Instituut voor Neurowetenschappen (NIN);
 - het Spinozacentrum voor Neuroimaging.

- Op het gebied van de geestes- en sociale wetenschappen zijn werkzaam:
 - Data Archiving and Networked Services (DANS);
 - de Fryske Akademy (FA);
 - het Huygens Instituut;
 - het Internationaal Instituut voor Sociale Geschiedenis (IISG);
 - het Koninklijk Instituut voor Taal-, Land- en Volkenkunde (KITLV);
 - het Meertens Instituut. Onderzoek en documentatie van Nederlandse taal en cultuur;
 - het Nederlands Instituut voor Oorlogsdocumentatie (NIOD);
 - het Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut (NIDI);
 - het Netherlands Institute for Advanced Study in the Humanities and Social Sciences (NIAS);
 - het Roosevelt Study Center (RSC);
 - de Virtual Knowledge Studio (VKS).

Voorts ressorteren onder de KNAW het Rathenau Instituut en de Waddenacademie.

[6-057] De *KB* is als de nationale bibliotheek werkzaam op het gebied van het bibliotheekwezen en de informatieverzorging, zowel ten behoeve van het hoger onderwijs en het wetenschappelijk onderzoek als ten behoeve van het openbaar bestuur en de uitoefening van beroep of bedrijf (art. 1.5, tweede lid, eerste volzin). Ook deze bepaling kan worden opgevat als een *doelomschrijving*. De wettelijke *taken* van de *KB* bestaan in het zorgdragen voor de nationale bibliotheekverzameling, het bevorderen van de totstandkoming en instandhouding van nationale voorzieningen op dat gebied en het bevorderen van de afstemming met de overige wetenschappelijke bibliotheken (art. 1.5, tweede lid, tweede volzin).

6.5.3. Kwaliteitszorg

[6-058] Evenals de instellingen voor hoger onderwijs moeten de KNAW en de *KB* er zorg voor dragen dat, zoveel mogelijk in samenwerking met andere instellingen, wordt voorzien in een regelmatige beoordeling, mede door onafhankelijke deskundigen, van de kwaliteit van hun werkzaamheden. Voor zover die beoordeling mede geschiedt door onafhankelijke deskundigen, zijn de uitkomsten daarvan openbaar (art. 1.18, eerste lid). De kwaliteitszorg ten aanzien van het onderzoek bij de instituten van de KNAW

geschiedt overeenkomstig het mede door de KNAW opgestelde Standard Evaluation Protocol (SEP)⁵⁰⁹. Bovendien kan de minister onderzoek laten verrichten naar de kwaliteit van de werkzaamheden van de KNAW en de KB (art. 1.18, tweede lid).

6.5.4. Instellingsplan, bekostiging en personeel

Instellingsplan

[6-059] Evenals de besturen van de instellingen voor hoger onderwijs (art. 2.2) moeten de KNAW en de KB regelmatig een *instellingsplan* vaststellen, waarin de strategie is neergelegd. De WHW treft voor de KNAW en de KB echter een regeling die afwijkt van de regeling voor de instellingen voor hoger onderwijs. Zo moet het instellingsplan niet eenmaal per zes jaar maar uiterlijk vier jaar na de vaststelling van het vorige plan worden vastgesteld. Deze afwijkende regeling (art. 2.2a) komt overeen met de desbetreffende regeling voor NWO in de NWO-wet (art. 18 NWO-wet). Deze regeling en die in de NWO-wet zijn bij de wijziging van de NWO-wet en de WHW ter uitvoering van de in het Wetenschapsbudget 2000 opgenomen voornemens⁵¹⁰ geharmoniseerd. Anders dan voor de instellingen voor hoger onderwijs wordt voor de KNAW en KB (evenals voor NWO) uitvoerig voorgeschreven waarmee bij de vaststelling van het instellingsplan rekening moet worden gehouden: nl. met het wetenschapsbudget, de instellingsplannen van universiteiten, verkenningen, rapporten, adviezen en aanbevelingen, een en ander voor zover die naar het oordeel van het bestuur van de KNAW of KB van belang zijn voor de uitvoering van de taken van de organisatie (art. 2.2a, tweede lid). Ook schrijft de wet voor wat het instellingsplan in elk geval moet omvatten (art. 2.2a, derde lid):

- de doelstellingen van de organisatie op middellange termijn;
- de hoofdlijnen van het te voeren beleid en de daarin te stellen prioriteiten;
- de financiële, personele, materiële en organisatorische voorwaarden die moeten worden vervuld.

[6-060] Ingevolge de wet moet de minister van OCW over het instellingsplan van de KNAW resp. van de KB zijn *standpunt* bepalen (art. 2.2a, vierde en vijfde lid). Hiervoor geldt eenzelfde regeling als in paragraaf 6.4.4 is beschreven voor het ministerieel standpunt over het instellingsplan van NWO. Ook het bestuur van de KNAW of KB behoeft zich dus niets van het standpunt aan te trekken. Het ligt echter voor de hand dat het standpunt van de minister van belang is voor de bekostiging van de KNAW resp. KB, en dat dus het bestuur er goed aan doet voor de vaststelling van het instellingsplan met de minister overleg te plegen. Anders dan bij NWO heeft de minister geen goedkeuringsrecht ten aanzien van de begroting van de KNAW en de KB. Hij kan dus een begroting waarin geen rekening is gehouden met zijn standpunt, niet afkeuren.

⁵⁰⁹ zie paragraaf 3.2.3.

⁵¹⁰ Wet van 3 april 2003, Stb. 188

Bekostiging

[6-061] De wet geeft de KNAW en de KB ten behoeve van het vervullen van hun wettelijke taken een *aanspraak op een rijksbijdrage* (art. 1.7, eerste lid). Deze aanspraak bestaat uitsluitend voor zover de KNAW en de KB zich houden aan de bij of krachtens de WHW gestelde bekostigingsvoorwaarden (art. 1.17, tweede lid). Deze hebben betrekking op de kwaliteitszorg (art. 1.19), de planning en bekostiging (artt. 2.2, 2.2a, 2.6at/m 2.10 en art. 2.14), het personeel (artt. 4.2 en 4.5), en het bestuur en de inrichting (artt. 13.1 t/m 13.10). De adviestaak van de KNAW is van de voorwaarden ter zake van de kwaliteitszorg en de planning uitgezonderd (art. 1.17, derde lid). Dit spreekt van zelf. Advies wordt door de KNAW uitgebracht als de minister dit vraagt of uit eigen beweging als daar aanleiding voor is en niet overeenkomstig een jaren eerder bepaalde planning. Ook de kwaliteit van de adviezen behoeft niet aan kwaliteitszorg te worden onderworpen. Dit zou de onafhankelijkheid van de advisering in gevaar brengen. Het is de minister die bepaalt of, en zo ja, in hoeverre hij aan adviezen van de KNAW gevolg geeft.

[6-062] De belangrijkste bron van inkomsten van de KNAW en de KB is de *rijksbijdrage*. Zij wordt niet berekend op basis van een algemene berekeningswijze maar wordt vastgesteld of nader vastgesteld bij de wet waarbij de begroting van het ministerie van OCW wordt vastgesteld of nader vastgesteld (art. 2.6a, tweede lid). Voor deze vaststelling en nadere vaststelling van de rijksbijdrage alsmede voor de betaling daarvan (art. 2.6a, derde lid), de bevoorschotting van de KNAW en de KB (art. 2.6a, vierde lid), de inkomsten waarmee rekening wordt gehouden bij de vaststelling van de rijksbijdrage (art. 2.6a, vijfde lid) en de regels met betrekking tot de bestemming van saldi (art. 2.6a, zesde lid) geldt eenzelfde regeling als voor de rijksbijdrage voor NWO. Verwezen zij naar paragraaf 6.5.4.

[6-063] Ook de KNAW en de KB moeten jaarlijks een *begroting* vaststellen (art. 2.8, eerste lid). Hiermee is het algemeen bestuur van de KNAW (art. 13.1, eerste lid) resp. van de KB (art. 13.3, eerste lid) belast. In de begroting worden de middelen binnen de instelling gealloceerd over de verschillende eenheden en eventuele werkbudgetten (bijv. voor huisvesting). De begroting moet jaarlijks vóór de aanvang van het begrotingsjaar worden vastgesteld. Het begrotingsjaar valt samen met het kalenderjaar (art. 2.8, eerste lid). Dit betekent dat het bij de vaststelling van de begroting alleen kan gaan om geraamde inkomsten, uitgaven, baten en lasten. Omdat de vaststelling van de begrotingen van de KNAW en de KB vóór het desbetreffende begrotingsjaar moet geschieden, zal zij wat de raming van de rijksbijdrage moeten aansluiten bij de door de minister voor die instelling in de zgn. rijksbijdragenbrief vermelde geraamde rijksbijdrage (art. 2.7, eerste lid). Pas na de totstandkoming van de wet tot vaststelling van de begroting van OCW is de rijksbijdrage voor de KNAW en de KB vastgesteld en kan de minister hun daarover berichten (art. 2.7, tweede lid). Bovendien kan de begroting van OCW weer bij wet worden gewijzigd en kan als gevolg daarvan de rijksbijdrage voor de KNAW of KB nader worden vastgesteld. Om deze reden is bepaald dat de instel-

lingsbegroting moet worden aangepast als de door de minister vastgestelde of nader vastgestelde rijksbijdrage afwijkt van de in de instellingsbegroting geraamde rijksbijdrage (art. 2.8, derde lid). De begroting moet in evenwicht zijn: voor het totaal van de (geraamde) uitgaven moet dekking zijn (art. 2.8, tweede lid, eerste volzin). Indien de geraamde uitgaven de geraamde inkomsten overtreffen, zal dekking moeten komen uit de reserves van de KNAW resp. KB. De begroting van de KNAW en de KB is anders dan die van NWO niet onderworpen aan ministeriële goedkeuring.

[6-064] Het algemeen bestuur van de KNAW, resp. van de KB legt jaarlijks in de vorm van een *verslag* aan de raad van toezicht verantwoording af van het door dat bestuur gevoerde bestuur. Dit verslag bestaat uit de jaarrekening met bijbehorende begroting, het jaarverslag en de overige financiële gegevens alsmede uit een verantwoording over de wijze waarop van een branchecode voor goed bestuur is afgeweken, voor zover een zodanige code overeenkomstig artikel 2.14 WHW is aangewezen (art. 2.9, eerste lid). In de *jaarrekening* legt het Algemeen Bestuur rekening en verantwoording af van het door dat bestuur gevoerde financieel beheer, waaronder uit de aard der zaak is begrepen de besteding van de rijksbijdrage en de andere financiële middelen van de instelling (art. 2.9, tweede lid). De jaarrekening bestaat uit een balans en een staat van baten en lasten alsmede uit een toelichting op beide stukken. In het *jaarverslag* wordt verslag gedaan over de werkzaamheden van de KNAW resp. van de KB alsmede over de financiën en het personeel. In het jaarverslag moet ook worden vermeld het voorgenomen beleid ten aanzien van de werkzaamheden van de instelling, mede in het licht van de uitkomsten van kwaliteitsbeoordeling en andere gegevens omtrent de kwaliteit van de werkzaamheden van de instelling (art.2.9, tweede lid, tweede volzin). Voor dit zgn. prospectief deel van het jaarverslag zij verwezen naar hetgeen daarover is gezegd in paragraaf 4.9.1. Uit het verslag (dus het geheel van jaarrekening, jaarverslag enz.) dient te blijken in hoeverre sprake is van een *behoorlijke uitvoering van de werkzaamheden* ten behoeve waarvan de rijksbijdrage is verleend⁵¹¹, en van een *doelmatige aanwending van de rijksbijdrage*, mede in het licht van het instellingsplan (art. 2.9, eerste lid, derde volzin).

[6-065] Over de ministeriële regeling met voorschriften voor de *inrichting* van de begroting en het verslag (art. 2.14), over het onderzoek door de *accountant* en over het *controleprotocol* is reeds gesproken in de paragrafen 4.9.1 t/m 4.9.3. Naar die paragrafen zij verwezen.

Personeel

[6-066] De KNAW en de KB zijn beide publiekrechtelijke organisaties, openbare instellingen in termen van de WHW (art.1.1, onder h). Hun *personeel* is ambtenaar in de zin van de Ambtenarenwet⁵¹². Het bestuur van de KNAW resp. de KB bepaalt het

⁵¹¹ Zie paragraaf 4.2.

⁵¹² Wet van 12 december 1929, Stb. 530

personeelsbeleid en voert personeelsbeheer (art. 4.2, eerste lid). Het bestuur regelt ook de rechtspositie van het personeel (art. 4.5, eerste lid). De besturen van de KNAW en de KB hebben dit gedaan in de vorm van de Cao-onderzoekinstellingen (“Cao-OI”). In het volgende hoofdstuk wordt hier uitgebreid op ingegaan.

6.5.5. Inrichting van het bestuur en medezeggenschap

[6-067] Zowel de KNAW als de KB worden bestuurd door een *algemeen bestuur*, waarvan de competentie algemeen is omschreven: de bevoegdheid tot regeling en bestuur van de KNAW, resp. van de KB berust bij het algemeen bestuur, voor zover die bevoegdheid niet bij of krachtens de WHW aan andere organen van de KNAW resp. van de KB is opgedragen. Het algemeen bestuur oefent de taken en bevoegdheden uit die bij of krachtens de WHW aan het instellingsbestuur zijn opgedragen, voor zover bij of krachtens hoofdstuk 13 WHW niet anders is bepaald (artt. 13.1, eerste lid, en 13.3, eerste lid).

[6-068] De wijze waarop de leden van het algemeen bestuur worden benoemd, verschilt echter. Het algemeen bestuur van de KB, zo bepaalt de wet, bestaat uit een voorzitter, tevens lid, en ten hoogste vier andere leden. Het aantal leden wordt door de minister bepaald. (art. 13.3, tweede lid). Zij worden ook door de minister *benoemd, geschorst en ontslagen*. De benoeming geschiedt voor een door de minister te bepalen termijn. Tussentijds ontslag door de minister is mogelijk nadat deze de overige leden van het algemeen bestuur heeft gehoord. Hetzelfde geldt voor een schorsing (art. 13.3, derde en vierde lid). De leden van het algemeen bestuur van de KNAW daarentegen worden niet benoemd. Zij worden *gekozen* door en uit de algemene vergadering (art. 13.1, derde lid). De aanwezigheid van een algemene vergadering verraadt het karakter van de KNAW. Zij eigenlijk een publiekrechtelijke vereniging. Deze algemene vergadering wordt gevormd door de leden van de KNAW. De wijze waarop de leden van de KNAW worden benoemd, wordt geregeld in het reglement van de KNAW (art. 13.1, tweede lid). Het algemeen bestuur van de KB is verantwoording verschuldigd aan de minister en moet hem de gevraagde inlichtingen verstrekken (art. 13.4). Het algemeen bestuur van de KNAW daarentegen is verantwoording verschuldigd aan de algemene vergadering. Het verstrekt de algemene vergadering en de minister de gevraagde inlichtingen (art. 13.1, vierde lid).

[6-069] De minister kan aan een of meer leden van het algemeen bestuur van de KNAW of de KB een *bezoldiging of toelage* toekennen. Bij of krachtens amvb moeten regels worden vastgesteld betreffende de rechtspositie van de leden van het algemeen bestuur aan wie een bezoldiging is toegekend (artt. 13.1, vijfde lid, en 13.3, vijfde lid). Deze amvb is niet tot stand gebracht.

[6-070] De *voorzitter* van het algemeen bestuur vertegenwoordigt de KNAW, resp. de KB in en buiten rechte (artt. 13.1, zesde lid, en 13.3, zesde lid). Dat brengt mee dat ieder ander, ook een ander lid van het algemeen bestuur dan de voorzitter, de instelling

alleen in en buiten rechte kan vertegenwoordigen indien hij beschikt over een door de voorzitter van het college verstrekte volmacht.

[6-071] Onder de wettelijke bepalingen betreffende de KB bevinden zich ook enkele die betrekking hebben op een functionaris. De wet bepaalt dat binnen het kader van het door het algemeen bestuur vastgestelde beleid de leiding van de KB berust bij de *bibliothecaris* en dat deze voorts tot heeft taak het beleid van het algemeen bestuur voor te bereiden en ten uitvoer te leggen (art. 13.5). Zoals in paragraaf 6.4.7 is opgemerkt, behoren bepalingen over functionarissen binnen de instelling niet (meer) in de wet. Ook de Secretaris van de Universiteit en de universitaire bibliothecaris worden niet meer in de wet geregeld.

[6-072] De wet regelt de hoofdzaken van de inrichting van het bestuur van de KNAW en de KB. Nadere regeling moet plaatsvinden in een *reglement* dat wordt vastgesteld door de algemene vergadering van de KNAW resp. het algemeen bestuur van de KB (art. 13.2, eerste lid, en 13.6, eerste lid). Het reglement van de KNAW moet in elk geval regelen de wijze van benoeming, schorsing en ontslag van de leden van het algemeen bestuur alsmede hun vervanging bij afwezigheid of ontstentenis (art. 13.2, tweede lid). De termen “benoeming, schorsing en ontslag” passen niet bij het feit dat de leden van het algemeen bestuur van de KNAW worden gekozen. Het reglement van de KB moet in elk geval regelen de vervanging van de leden van het algemeen bestuur bij afwezigheid of ontstentenis. Beide reglementen en wijzigingen daarvan moeten ter kennis worden gebracht van de minister (artt. 13.2, derde lid, en 13.6, derde lid). De minister heeft ten aanzien van deze reglementen geen goedkeuringsrecht. Dit wijkt af van de regeling van zbo's in artikel 11 Kaderwet zbo's. Het reglement van de KNAW is wel onderworpen aan repressief toezicht. Verwezen zij naar paragraaf 6.4.8.

[6-073] De WHW voorziet nog in bepalingen inzake *openbaarheid van bestuur* bij de KNAW en de KB (art. 13.8, eerste en tweede lid). Het betreft het desgevraagd en uit eigen beweging verschaffen van informatie door het algemeen bestuur ten behoeve van belanghebbenden en belangstellenden, waarbij het reglement moet regelen in welke gevallen het verschaffen van informatie achterwege blijft. Het algemeen bestuur dient regels vast te stellen voor het berekenen van tarieven bij het op verzoek verschaffen van informatie. Deze bepalingen zijn overbodig omdat op de KNAW en de KB de Wet openbaarheid van bestuur (WOB)⁵¹³ van toepassing is en dienen dus uit de WHW te worden geschrapt.

Medezeggenschap

[6-074] Hoewel de Wet op de ondernemingsraden (WOR) ingevolge artikel 53, eerste lid, niet van toepassing is op de KNAW en de KB, is zij krachtens het tweede lid van dat artikel alsnog bij amvb, met uitzondering van hoofdstuk VII B, op beide instellingen

⁵¹³ Wet van 31 oktober 1991, Stb. 703

gen van toepassing verklaard. Verwezen zij hetgeen over medezeggenschap bij NWO is gezegd aan het slot van paragraaf 6.4.7. Voorts wordt verwezen naar de paragrafen 10.1 en 10.2 waarin nader op de WOR wordt ingegaan.

6.5.6. Toezicht

[6-075] De besluiten van het algemeen bestuur van de KNAW en de KB kunnen bij koninklijk besluit worden *vernietigd*. Hetzelfde geldt voor het besluit van de algemene vergadering van de KNAW tot vaststelling of wijziging van het reglement van de KNAW (art. 13.9, eerste lid). Vernietiging kan alleen wegens strijd met het recht of het algemeen belang (art. 10:35 Awb). Hangende het onderzoek of er reden is tot vernietiging over te gaan, kan een besluit bij koninklijk besluit worden geschorst (art. 10:43 Awb). Schorsing kan niet langer duren dan een jaar (art. 10:44, derde lid, Awb). Het besluit tot schorsing of vernietiging wordt in het Staatsblad geplaatst (art. 13.9, tweede lid). Dit is weliswaar niet overeenkomstig maar wel in lijn met artikel 22 Kaderwet zbo's, dat bepaalt dat de minister een besluit van een zelfstandig bestuursorgaan kan vernietigen en dat van het vernietigingsbesluit mededeling wordt gedaan in de Staatscourant.

[6-076] Ten slotte voorziet de WHW in een regeling in geval van *taakverwaarlozing* (art. 13.10). Deze regeling is geheel conform artikel 23 Kaderwet zbo's.

6.6. Europese Kaderprogramma's en European Research Council

[6-077] Volledigheidshalve, hoewel dit niet met de WHW van doen heeft, zij nog melding gemaakt van het toenemend belang van "Europa" voor het onderzoek. Niet alleen is er een Europese onderwijsruimte maar ook een Europese onderzoekruimte. Ter versterking daarvan volgt de Europese Unie sinds 1984 een beleid van onderzoek en technologische ontwikkeling dat is gebaseerd op meerjarige *kaderprogramma's*, waarmee grote bedragen gemoeid zijn. Het lopende "Zevende Kaderprogramma" is door het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie op 18 december 2006 aangenomen⁵¹⁴. Het loopt van 2007 tot en met 2013. Dit Zevende Kaderprogramma wordt uitgevoerd, aldus het besluit van 18 december 2006 "ten einde de in artikel 163 van het Verdrag beschreven algemene doelstellingen te verwezenlijken: versterking van het industriële concurrentievermogen en tegemoetkoming aan de onderzoekbehoefte in het kader van andere communautaire beleidsmaatregelen om aldus, bouwend op een Europese onderzoekruimte en in aanvulling op activiteiten op nationaal en regionaal niveau, bij te dragen tot de totstandbrenging van een kennismaatschappij. Het bevordert de topkwaliteit in het wetenschappelijke en technologische onderzoek, ontwikkeling en demonstratie door middel van de volgende vier programma's: samenwerking, ideeën, mensen en capaciteit." Bovendien is ruim twee jaar voor de ondertekening van de in paragraaf 1.1 genoemde Bolognaverklaring de *European Research Council* (ERC)

⁵¹⁴ Besluit van 18 december 2006, nr. 1982/2006/EG.

opgericht. Dit gebeurde na jarenlange voorbereiding op 2 februari 2007. De ERC is net als NWO een tweedegeldstroomorganisatie: onderzoekers kunnen bij de ERC onderzoekvoorstellen indienen, die na selectie van de beste voorstellen en wetenschappers, ten behoeve van de uitvoering van die voorstellen middelen toewijst.

6.7. Het wetenschapsbudget

[6-078] In de paragrafen 6.4.4 en 6.5.4 is melding gemaakt van het wetenschapsbudget, waarmee NWO, de KNAW en de KB bij het vaststellen van hun onderscheiden instellingsplannen rekening moeten houden. De WHW bevat verder geen bepalingen over het wetenschapsbudget maar verwijst daarvoor naar de NWO-wet. In die wet is bepaald dat het wetenschapsbudget wordt vastgesteld door de minister van OCW (art. 16a, eerste lid, NWO-wet). In het wetenschapsbudget (WeBu) agendeert de minister, in overeenstemming met het gevoelen van de raad van ministers, beleidsonderwerpen op het terrein van het fundamenteel en toegepast onderzoek (art. 16a, tweede lid, NWO-wet). Het moet betrekking hebben op een tijdvak van ten minste vier jaar (art. 16a, eerste lid, NWO-wet). Het wordt vastgesteld uiterlijk vier jaar na het tijdstip van vaststelling van het vorige wetenschapsbudget maar kan ook, na overleg met de beide Kamers der Staten, uiterlijk nog zes maanden later worden vastgesteld (art. 17, eerste lid, NWO-wet). De minister biedt uiterlijk zes maanden voorafgaand aan het tijdstip waarop het wetenschapsbudget moet zijn vastgesteld, een ontwerp daarvan aan de beide Kamers der Staten-Generaal aan (art. 17, tweede lid, NWO-wet). Over de wijze waarop het vastgestelde wetenschapsbudget wordt openbaar gemaakt, doet de minister mededeling in de Staatscourant (art. 17, derde lid, NWO-wet).

[6-079] Het wetenschapsbudget is een document in het kader van het wetenschapsbeleid. Het eerste wetenschapsbudget was het Wetenschapsbudget 1966⁵¹⁵. Dit gaf een overzicht van alle op de rijksbegroting uitgetrokken gelden bestemd voor “speur- en ontwikkelingswerk”. Bij brief van 23 november 2007 heeft de minister van OCW de Tweede Kamer de strategische agenda voor het hoger onderwijs, onderzoek- en wetenschapsbeleid aangeboden, waarin het HOOP en het Wetenschapsbudget zijn geïntegreerd. Het laatste zelfstandige wetenschapsbudget tot nu toe was het Wetenschapsbudget 2004⁵¹⁶. Hopelijk blijft de integratie van HOOP en WeBu ook in de toekomst in stand. Het is niet uit te leggen waarom er twee afzonderlijke beleidsdocumenten van dezelfde minister zouden moeten komen die beide mede betrekking hebben op de universiteiten.

6.8. De centrale vraagstelling toegespitst op het onderzoek

[6-080] Op basis van hiervoor gegeven analyse moet nu vanuit de in hoofdstuk 1 van dit boek geformuleerde centrale vraagstelling en de in paragraaf 1.8 geformuleerde uit-

⁵¹⁵ Bijlage VIII van de memorie van toelichting bij het ontwerp van wet tot vaststelling van de begroting van het ministerie van O&W voor 1976 (Kamerstukken II, 1966-1967, nr 8800, nr 10)

⁵¹⁶ Kamerstukken II, 2003-2004, nr 29 338, nr 1

gangspunten voor een nieuwe wettelijke regeling van het hoger onderwijs en onderzoek, te worden nagegaan of de bepalingen in de WHW ten aanzien van het onderzoek aanpassing behoeven.

[6-081] Vastgesteld kan worden dat de WHW weinig bepalingen bevat met betrekking tot het onderzoek, dit in tegenstelling tot het onderwijs. Dit is verklaarbaar. Bij het onderwijs zijn behalve personeelsleden van universiteiten en hogescholen ook burgers betrokken die als student aan deze instellingen studeren. De overheid is, zoals in paragraaf 1.3 gezegd, verantwoordelijk voor de aanwezigheid binnen het bestel van een opleidingsaanbod dat tegemoet komt aan de verschillende maatschappelijke behoeften, dus ook aan de behoefte van de (aanstaande) studenten, voor de aanwezigheid van adequate systemen voor de bewaking van de kwaliteit van onderwijs en onderzoek en voor de toegankelijkheid van het stelsel voor hen die daarvoor geschikt zijn.

[6-082] Het is juist dat de WHW wetenschappelijk onderzoek, resp. onderzoek heeft opgenomen in de omschrijving van de wettelijke taken van de bekostigde universiteiten en hogescholen. Wetenschappelijk onderwijs veronderstelt docenten die daadwerkelijk als onderzoeker actief zijn. Voor hogescholen geldt dat de afgestudeerden kennis moeten hebben gemaakt met praktijkgericht onderzoek en dat a fortiori de docenten in het hoger beroepsonderwijs daarin worden geschoold. In verband hiermee zou moeten worden overwogen de lector, die hierbij van groot belang is – zoals ook het geval is wat betreft de hoogleraar – in de wet te noemen.

[6-083] Het is ook juist dat de WHW voorschrijft dat er binnen elke instelling een kwaliteitszorgsysteem moet zijn niet alleen voor onderwijs maar ook voor onderzoek. Indien, zoals ik heb aangegeven, de aanwijzing van instellingen voor hoger onderwijs als universiteit of hogeschool in de wet moet worden hersteld, en deze aanwijzing, zoals ik ook heb aangegeven, ook formeel het karakter dient te krijgen van accreditatie, moet als essentiële voorwaarde worden vastgehouden aan de eis dat de aan te wijzen, te accrediteren instelling beschikt over een systeem van kwaliteitszorg voor al haar activiteiten dat aan de eisen voldoet en ook daadwerkelijk functioneert.

[6-084] Het is onomstreden dat NWO als tweedegeldstroomorganisatie met haar programma's en subsidies een belangrijke rol speelt bij de bevordering van de kwaliteit van het wetenschappelijk onderzoek. Wellicht zal zij op termijn ook een rol kunnen spelen bij de bevordering van de kwaliteit van het onderzoek bij de hogescholen. Het verdient overweging de KNAW, die al verschillende subsidies ten behoeve van onderzoek en onderzoekers geeft, te versterken tot een tweede nationale tweedegeldstroomorganisatie. Zij zou met name stimulerend kunnen werken voor onderzoek op terreinen waaraan NWO traditioneel minder aandacht geeft. Ook kan zij andere vormen van subsidie hanteren. De KNAW-hoogleraar is hiervan een goed voorbeeld.

[6-085] NWO en KNAW hebben beide een hybride karakter. NWO is zowel een tweedegeldstroomorganisatie, die geld toedeelt aan onderzoekers van universiteiten en an-

dere instituten, als een koepelorganisatie van wetenschappelijke instituten. Dit is historisch te verklaren maar is principieel onjuist. Als tweedegeldstroomorganisatie kent zij ook middelen toe aan programma's en onderzoekers van haar eigen instellingen. Hiermee wordt de schijn gewekt van belangenverstrengeling. Overwogen moet worden de instituten van NWO onder te brengen in een nieuwe nationale institutenorganisatie of bij afzonderlijke universiteiten of combinaties van universiteiten. Voor het onderbrengen bij universiteiten pleit de uitspraak in memorie van toelichting bij het ontwerp van de NWO-wet, die in paragraaf 6.4.2 is aangehaald, waarin onder andere als voorwaarde is genoemd het feit dat het onderzoek in de instituten van NWO moet aansluiten bij de speciale verantwoordelijkheid van O&W voor onder andere de koppeling van onderwijs en onderzoek. Juist deze koppeling is bij universiteiten aan de orde. De KNAW is enerzijds een publiekrechtelijke vereniging met een adviestaak aan de regering en anderzijds een koepelorganisatie van onderzoeksinstituten. Ook deze instituten kunnen beter worden ondergebracht bij een nieuwe nationale institutenorganisatie of liever nog bij de universiteiten. Hiervoor is des te meer reden nu de KNAW kenmerken vertoont van een tweede geldstroomorganisatie. In dit verband zij vermeld dat het kabinet Rutte-Verhagen niet zo ver wil gaan. Blijkens de brief van de staatssecretaris van OCW⁵¹⁷, waarin de reactie van het kabinet op het advies van de Commissie-Veerman is vervat, zullen de para-universitaire onderzoeksinstituten van NWO en KNAW worden aangezet tot een nauwere samenwerking en het aangaan van strategische allianties met universiteiten.

[6-086] Het is juist dat NWO niet, zoals aanvankelijk wel de bedoeling was, is opgenomen in de WHW. NWO zou daarin net als de KNAW en de KB een vreemd element hebben gevormd, zeker na de harmonisatie in 2003 van een aantal op de KNAW en de KB betrekking hebbende bepalingen van de WHW met bepalingen in de wetten met betrekking tot NWO en TNO. Bovendien zijn de NWO en KNAW, die beide subsidies toekennen, zbo's waarop de Kaderwet zbo's van toepassing zou moeten zijn. In een nieuwe wet voor het hoger onderwijs en onderzoek zouden de KNAW en de KB niet moeten worden opgenomen.

[6-087] In zo'n nieuwe wet is het niet nodig het aantal bepalingen met betrekking tot onderzoek uit te breiden. Universiteiten voeren zelf een onderzoekbeleid en zullen daarbij, gelet op de schaarste der middelen, prioriteiten en posterioriteiten stellen. Een universiteit kan niet op alle gebieden, noch in onderwijs noch in onderzoek, even goed zijn. Universiteiten zijn daarom overgegaan op het definiëren – onder namen als profileringsgebieden, focusgebieden e.d. – van disciplinaire of interdisciplinaire gebieden waaraan zij voor hun onderzoek prioriteit geven. NWO en KNAW, de verschillende ministeries en “Europa” geven mede richting aan het onderzoekbeleid. Het Nederlandse wetenschapsbeleid is aldus de minister van OCW⁵¹⁸ bewust bescheiden en beperkt zich tot het aanbrengen van accenten. Soms worden onderzoekgebieden gestimuleerd

⁵¹⁷ Brief van de staatssecretaris van OCW aan de Tweede Kamer van 7 februari 2011, ref. 272993.

⁵¹⁸ Kamerstukken II, 2007–2008, 31 288 en 27 406, nr. 29, blz. 6

omdat er een maatschappelijke vraag is. Ook economische doelstellingen kunnen ertoe leiden dat bepaald onderzoek wordt bevorderd. Er worden keuzen gemaakt voor de lange termijn. Dit alles behoeft geen regeling in de wet.

7. PERSONEEL

7.1. Inleiding

[7-001] Binnen het individuele *arbeidsrecht* worden in Nederland het civiele arbeids-overeenkomstenrecht en het publiekrechtelijke ambtenarenrecht onderscheiden. Voor het (individuele en collectieve) “arbeidsrecht” wordt wel als synoniem de term “sociaal recht” gebruikt maar in het algemeen wordt in Nederland de laatstgenoemde term gebezigd als een overkoepelende term voor het arbeidsrecht, het medezeggenschapsrecht en het sociale zekerheidsrecht⁵¹⁹. In dit hoofdstuk komt aan de orde het arbeidsrecht zoals dat van toepassing is op het personeel van de universiteiten, hogescholen, Open Universiteit, academische ziekenhuizen en de onderzoekorganisaties NWO, KNAW en de KB. Een aspect hiervan, nl. de rechtsbescherming van dit personeel, behandel ik in hoofdstuk 11. Het medezeggenschapsrecht behandel ik in hoofdstuk 10.

[7-002] Het *arbeidsovereenkomstenrecht* is geregeld in het Burgerlijk Wetboek (BW). In het BW is titel 10 van Boek 7 gewijd aan de arbeidsovereenkomst. Deze wordt gedefinieerd als een overeenkomst waarbij de ene partij, de werknemer, zich verbindt in dienst van de andere partij, de werkgever, tegen loon gedurende zekere tijd arbeid te verrichten (art. 610, eerste lid, Boek 7 BW). De woorden “in dienst” maken duidelijk dat er bij een arbeidsovereenkomst sprake is van een gezagsverhouding. Daarnaast zijn de elementen “loon” en “arbeid” essentieel⁵²⁰. Naast de bepalingen van titel 10 van Boek 7 zijn ook de bepalingen van het algemeen vermogensrecht, zoals in het bijzonder neergelegd in Boek 3 en Boek 6 van het BW, van toepassing. Het valt buiten het bestek van dit werk in te gaan op de problematiek die ontstaat ingeval de bepalingen van het algemeen vermogensrecht en die welke in het bijzonder betrekking hebben op de arbeidsovereenkomst, met elkaar in conflict komen. Hiervoor zij verwezen naar de literatuur⁵²¹. Voor het personeel dat in dienst is genomen op arbeidsovereenkomst is voorts van belang de Wet op de collectieve arbeidsovereenkomst⁵²².

[7-003] Het *ambtenarenrecht* is geregeld in de Ambtenarenwet⁵²³ en in de verschillende rechtspositieregelingen. Ambtenaar in de zin van deze wet is degene, die is aangesteld om in openbare dienst werkzaam te zijn. Tot de openbare dienst behoren alle diensten en bedrijven door de Staat en de openbare lichamen beheerd (art.1, eerste en tweede lid, Ambtenarenwet). Hiertoe behoren, voor zover hier van belang, ook de openbare universiteiten, de Open Universiteit, de openbare academische ziekenhuizen, NWO, KNAW en de KB. Niet is ambtenaar in de zin van deze wet degene, met wie een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht is gesloten (art.1, derde lid, Ambtenarenwet). Voor ambtenaren is voorts van belang de Algemene wet bestuursrecht

⁵¹⁹ Asser/Heerma van Voss 7-V blz 8

⁵²⁰ Asser/Heerma van Voss 7-v, blz. 15

⁵²¹ Asser/Heerma van Voss 7-V, blzz. 5 en 6

⁵²² Wet van 24 december 1927, Stb. 415

⁵²³ Wet van 12 december 1929, Stb. 530

(Awb)⁵²⁴, die onder meer eisen stelt aan de besluitvorming door de verschillende bestuursorganen zoals het college van bestuur van een openbare universiteit, en de gang van zaken regelt bij procedures van bezwaar, administratief beroep en beroep op de rechter.

[7-004] Het personeel van de *bijzondere instellingen*, d.w.z. de bijzondere universiteiten, bijzondere academische ziekenhuizen en de (bijzondere) hogescholen, wordt in dienst genomen op arbeidsovereenkomst. Een arbeidsovereenkomst heeft als overeenkomst in tegenstelling tot de ambtelijke aanstelling een tweezijdig karakter. De rechtspositie van dit personeel is geregeld in collectieve arbeidsovereenkomsten (Cao's) in de zin van de Wet op de collectieve arbeidsovereenkomst. Deze wet definieert in artikel 1, eerste lid, een Cao als de overeenkomst, aangegaan door een of meer werkgevers of een of meer verenigingen met volledige rechtsbevoegdheid van werkgevers en een of meer verenigingen met volledige rechtsbevoegdheid van werknemers, waarbij voornamelijk of uitsluitend worden geregeld arbeidsvoorwaarden, bij arbeidsovereenkomsten in acht te nemen. Een Cao in de zin van deze wet veronderstelt dus arbeidsovereenkomsten tussen de betrokken werkgever(s) en werknemers. Het feit dat loon een essentieel is van een arbeidsovereenkomst, brengt mee dat zgn. "0-aanstellingen" zoals deze bij openbare instellingen voor hoger onderwijs voorkomen, dus dienstbetrekkingen zonder aanspraak op loon, bij bijzondere instellingen zijn uitgesloten.

[7-005] Het personeel van de *openbare instellingen* is ambtenaar in de zin van de Ambtenarenwet. Dit betekent dat dit personeel in dienst wordt genomen door middel van een formeel eenzijdige aanstelling door het bestuur van de instelling. De rechtspositie van dit personeel is neergelegd in een door of namens dat bestuur vastgestelde rechtspositieregeling. Hoewel de desbetreffende rechtspositieregelingen als "Cao" plegen te worden aangeduid, gaat het wat dit personeel betreft niet om Cao's in de zin van de Wet op de collectieve arbeidsovereenkomst. Er is immers geen sprake van een arbeidsovereenkomst tussen de openbare instelling als werkgever en de bij haar aangestelde ambtenaren als werknemers. Overigens is bij openbare instellingen wel indienstneming op arbeidsovereenkomst mogelijk. Zo heeft verschillende malen de rechter ten aanzien van zgn. beurspromovendi een arbeidsovereenkomst met de desbetreffende openbare universiteit aangenomen⁵²⁵. Indienstneming op arbeidsovereenkomst is bij de openbare instellingen echter uitzondering⁵²⁶.

[7-006] Op het gebied van het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek komen dus beide onderdelen van het individuele arbeidsrecht (het arbeidsovereenkomstenrecht en het ambtenarenrecht) voor. Beide onderdelen zijn in de loop der jaren naar elkaar toegegroeid. Dit wordt geïllustreerd bijv. door het feit dat de "Cao Nederlandse Universiteiten" geldt voor zowel het personeel van de bijzondere universiteiten (nl. als

⁵²⁴ Wet van 4 juni 1992, Stb. 315

⁵²⁵ zie o.a.: HR 14 april 2006, C04/352HR en C05/043HR, LJN AU9722

⁵²⁶ Indienstneming op arbeidsovereenkomst is daarentegen bij TNO, hoewel ook een openbare instelling, regel. Zie hiervoor paragraaf 7.8.

Cao) als het personeel van de openbare universiteiten (nl. als rechtspositieregeling). Inhoudelijk hebben de verschillen tussen het arbeidsovereenkomstenrecht en het ambtenarenrecht vooral betrekking op de wijze waarop de dienstbetrekking wordt aangegaan en beëindigd. Ook de rechtsbescherming is anders geregeld. De rechtsbescherming behandel ik, zoals eerder opgemerkt, in hoofdstuk 11.

[7-007] De *regeling van de rechtspositie* van het personeel van zowel de bijzondere instellingen als de openbare instellingen komt tot stand na overleg met representatief geachte verenigingen van werknemers. De WHW spreekt van “vakorganisaties van overheids- en onderwijspersoneel” (art. 4.5, vijfde lid). In het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek zijn dit in elk geval de centrales voor overheids- en onderwijspersoneel: de Algemene Centrale van Overheidspersoneel (ACOP), de Christelijke Centrale van Overheids- en Onderwijspersoneel (CCOOP), het Ambtenarencentrum (AC) en de Centrale van Middelbare en Hogere Functionarissen bij Overheid, Onderwijs, Bedrijven en Instellingen (CMHF). Op dit overleg wordt ingegaan in de volgende paragraaf. Op de rechtspositieregelingen en de verschillende daarin geregelde onderwerpen wordt nader ingegaan in paragraaf 7.5.

7.2. Wettelijke regeling personeel

[7-008] De bepalingen betreffende het personeel zijn in de WHW neergelegd in hoofdstuk 4. Deze bepalingen gelden in de eerste plaats voor de universiteiten, de hogescholen en de Open Universiteit. Het hoofdstuk omvat, afgezien van het reikwijdteartikel 4.1, thans nog slechts drie artikelen: artikel 4.2, waarvan het eerste lid betrekking heeft op het personeelsbeleid en het tweede t/m vierde lid op een document inzake evenredige vertegenwoordiging van vrouwen in leidinggevende functies, voorts artikel 4.5, dat betrekking heeft op de regeling van de rechtspositie en het arbeidsvoorwaardenoverleg en ten slotte artikel 4.7, dat betrekking heeft op de “Commissies van beroep personeel bijzondere instellingen”. Op dit laatste artikel ga ik in hoofdstuk 11 van dit boek nader in. Buiten hoofdstuk 4 is in dit verband nog artikel 9.19 WHW van belang, dat aan de hoogleraar is gewijd. Ingevolge het reikwijdte-artikel (art. 4.1, tweede lid) geldt hoofdstuk 4 WHW, behalve voor de universiteiten, hogescholen en Open Universiteit, ook voor de academische ziekenhuizen, de KNAW en de KB, zij het met uitzondering van de bepalingen over het document inzake evenredige vertegenwoordiging van vrouwen in leidinggevende functies. De ratio van deze uitzondering is overigens niet duidelijk. Deze is bij de parlementaire behandeling van het ontwerp van de desbetreffende wijzigingswet⁵²⁷ ook niet duidelijk gemaakt⁵²⁸. Ingevolge artikel 14

⁵²⁷ Wet van 14 februari 1997, Stb. 105 (opnemen van een document inzake evenredige vertegenwoordiging van vrouwen in leidinggevende functies in het onderwijs)

⁵²⁸ De memorie van toelichting zegt hierover slechts: “Zoals gezegd in het algemeen deel van memorie van toelichting is de onderhavige maatregel alleen van toepassing op leidinggevende onderwijsfuncties. Een en ander betekent dat de wettelijke maatregel niet op leidinggevende functies in het bestuur van onderscheidenlijk de Koninklijke Nederlandse Academie van Wetenschappen, de Koninklijke Bibliotheek alsmede de academische ziekenhuizen van toepassing is.” (Kamerstukken II, 1994–1995, 24 149, nr. 3, blz.

Wet op de Nederlandse organisatie voor wetenschappelijk onderzoek⁵²⁹ is artikel 4.5 WHW op het personeel van NWO van overeenkomstige toepassing, voor zover bij of krachtens amvb niet anders is bepaald. Dit laatste is niet gebeurd.

[7-009] Omdat de term “rechtspositie” een connotatie heeft van ambtenaarschap wordt in het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek de voorkeur gegeven aan de term “arbeidsvoorwaarden”. Laatstgenoemde term zal in de volgende paragrafen waar mogelijk in de plaats van de term “rechtspositie” worden gebruikt.

7.3. Arbeidsvoorwaardenoverleg

[7-010] In het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek wordt het *overleg* over de arbeidsvoorwaarden met de vakorganisaties voor overheids- en onderwijspersoneel gevoerd door de onderscheiden werkgeversverenigingen. Voor de openbare en bijzondere universiteiten en voor de Open Universiteit treedt de Vereniging van Universiteiten (VSNU) als zodanig op, voor de hogescholen de HBO-raad, voor de onderzoekorganisaties de Werkgeversvereniging Onderzoekinstellingen (WVOI) en voor de openbare en bijzondere academische ziekenhuizen de Nederlandse Federatie van Universitaire Medische Centra (NFU)⁵³⁰. Deze werkgeversverenigingen voeren het overleg met de vakorganisaties niet gezamenlijk maar ieder voor zich. De uitkomsten van de vier overlegtafels vinden hun neerslag in vier verschillende documenten met de naam “Cao”. Op het karakter hiervan is in paragraaf 7.1 al ingegaan. De wijze waarop het overleg wordt gevoerd moet door partijen worden overeengekomen en vervolgens schriftelijk worden vastgelegd (art. 4.5, vijfde lid). Partijen zullen overeenstemming moeten bereiken.

[7-011] Er kunnen *geschillen* ontstaan over de deelneming aan het overleg. De representativiteit van een centrale voor overheids- en onderwijspersoneel kan ter discussie worden gesteld. Aan de andere kant kunnen zich nieuwe verenigingen van werknemers melden die aan het overleg wensen deel te nemen. Er kunnen ook geschillen ontstaan over de aard, de inhoud en de organisatie van het overleg. Voor de beslechting van deze geschillen geeft de WHW een regeling: partijen moeten het geschil voorleggen aan een geschillencommissie. Deze commissie moet bestaan uit drie personen, die door de partijen gezamenlijk moeten worden aangewezen. De WHW bepaalt dat de uitspraak van de geschillencommissie bindend is. Deze bepaling is naar haar aard geen bekostigingsvoorwaarde maar een bepaling die rechtstreeks werkt zowel ten aanzien van de werkgeversverenigingen als ten aanzien van de centrales en eventuele andere werknemersverenigingen (art. 4.5, vijfde lid). Noch de werkgeversverenigingen noch de verenigingen van werknemers worden immers door de overheid bekostigd.

23). Zij maakt echter niet duidelijk waarom ervoor gekozen is de maatregel alleen van toepassing te laten zijn op “leidinggevende onderwijsfuncties”.

⁵²⁹ Wet van 7 juli 1987, Stb. 369

⁵³⁰ Voorheen geheten: de Vereniging Academische Ziekenhuizen (VAZ)

[7-012] Voordat het in paragraaf 7.5 te bespreken proces van de decentralisatie van de arbeidsvoorwaardenvorming in het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek⁵³¹ en het hierna te bespreken proces van sectorialisatie van het arbeidsvoorwaardenoverleg hun beslag kregen, werd het overleg over de arbeidsvoorwaarden van het overheids- en onderwijspersoneel met de centrales gevoerd door de minister van Binnenlandse Zaken in het kader van de Centrale commissie voor Georganiseerd Overleg in Ambtenarenzaken (CGOA). Voor zover dat overleg ruimte bood voor overleg over “aangelegenheden van algemeen belang voor de rechtstoestand van het personeel” van de instellingen voor onderwijs en onderzoek in het bijzonder, werd dat overleg met de centrales gevoerd door de minister van OCW. Dat overleg vond plaats in het kader van de Bijzondere Commissie voor overleg in zaken betreffende de rechtspositie van het onderwijspersoneel (BCO), geregeld in het Rechtspositiebesluit onderwijspersoneel (Rpbo)⁵³², behalve voor zover het overleg betrekking had op het personeel van de universiteiten en academisch ziekenhuizen. Dat overleg vond plaats in het kader van het Centraal Orgaan Personeelszaken Wetenschappelijk Onderwijs (COPWO), dat geregeld werd in het zgn. COPWO-Statuut⁵³³. Ten gevolge van de inwerkingtreding van de Wet op de Nederlandse organisatie voor wetenschappelijk onderzoek met ingang van 1 februari 1988⁵³⁴ werd ook het personeel van NWO onder de vleugels van het COPWO gebracht. Vervolgens werd in 1991 het overleg over de rechtspositie van het personeel van de KNAW en de KB van de BCO naar het COPWO overgeheveld⁵³⁵. Het personeel van de hogescholen bleef echter onder de BCO ressorteren. Dit hing samen met het feit dat de centrales voor overheids- en onderwijspersoneel in het hoger beroepsonderwijs door onderwijsbonden werden en worden gerepresenteerd en in het wetenschappelijk onderwijs en onderzoek door ambtenarenbonden.

[7-013] Het arbeidsvoorwaardenoverleg heeft zich in de loop der jaren mede dankzij de rechtspraak⁵³⁶ ontwikkeld van een “horen” van de centrales door de minister naar een open en reëel overleg d.w.z. een overleg waarvan de uitkomst voor geen der betrokken partijen bij voorbaat vast mag staan, waarbij partijen moeten proberen door een dialoog tot overeenstemming te komen en waarbij van hen mag worden verwacht dat zij rekening houden met gerechtvaardigde belangen van de ander. Als partijen echter niet tot overeenstemming kwamen, kon de minister van Binnenlandse Zaken, resp. zijn ambtgenoot van OCW eenzijdig de (wijziging van de) arbeidsvoorwaarden vaststellen.

[7-014] Ten aanzien van dit overleg hebben zich nog verdergaande ontwikkelingen voorgedaan⁵³⁷. In de eerste plaats werd in 1984 de Advies- en Arbitragecommissie (de zgn. Commissie-Albeda) ingesteld⁵³⁸, die indien tussen partijen aan het overleg geen overeenstemming werd bereikt, op verzoek van een partij advies kon uitbrengen dan wel op

⁵³¹ Dit is het proces waarin de minister van OCW zijn bevoegdheden ten aanzien van de arbeidsvoorwaardenvorming stapsgewijze heeft overgedragen aan de instellingsbesturen.

⁵³² Koninklijk besluit van 28 februari 1985, Stb. 110

⁵³³ Koninklijk besluit van 18 april 1974, Stb. 251

⁵³⁴ Koninklijk besluit van 23 december 1987, Stb. 641

⁵³⁵ Koninklijk besluit van 16 mei 1991, Stb. 287

⁵³⁶ President Rechtbank Den Haag van 16 mei 1980, NJ 1980, 533

⁵³⁷ Voor een gedetailleerd overzicht van de ontwikkelingen ten aanzien van het arbeidsvoorwaardenoverleg zij verwezen naar het artikel van R. van Schoonhoven en F.H.J.G. Brekelmans “CAO of niet-CAO: naar een beter model van arbeidsvoorwaardenvorming in het onderwijs” in NVOR-serie “Onderwijsrecht” nr 16

⁵³⁸ Koninklijk besluit van 22 mei 1984, Stb. 317.

verzoek van beide partijen een arbitrale beslissing kon nemen. Ook partijen bij de BCO en het COPWO konden de commissie inschakelen.

[7-015] In de tweede plaats kwam in 1988 het Protocol proefneming arbeidsvoorwaarden-overleg 1989 tot stand. Dit protocol was gebaseerd op een door de minister van Binnenlandse Zaken bij brief van 30 december 1987 aan de Staten-Generaal aangeboden schets van een herzien overlegstelsel bij de overheid⁵³⁹. Kern van deze schets was dat voor wijziging dan wel invoering van regelingen waaraan individuele personeelsleden rechten zouden kunnen ontlenuen alsmede voor werkgelegenheidsmaatregelen die beslag leggen op de financiële ruimte voor arbeidsvoorwaardenverbeteringen, een ontstaansvereiste is dat daarover overeenstemming is bereikt met een meerderheid van de centrales van overheids- en onderwijspersoneel. In de schets waren voorts de onderwerpen vastgelegd waarover het overleg centraal, dus in de CGOA, moest worden gevoerd: de hoofdelementen van het primaire inkomen, de aanspraak op pensioenen, de hoofdlijnen van de uitkeringen in het kader van de sociale zekerheid en de omvang van werkgelegenheidsmaatregelen. Het protocol is verlengd ten behoeve van het arbeidsvoorwaardenoverleg 1990 en in 1991 vervangen door een nieuw protocol. Het overeenstemmingsvereiste is ook gaan gelden voor het overleg in het kader van de BCO en het COPWO alsmede voor het in paragraaf 7.4 te bespreken Lokaal Overleg.

[7-016] In de derde plaats kwam in 1993 het Protocol sectoralisatie overleg tot stand. Met dit protocol werden acht sectoren gevormd: Rijk, Defensie, Onderwijs, Rechterlijke Macht, Politie, Gemeenten, Provincies en Waterschappen, waarin de desbetreffende minister dan wel, wat de drie laatstgenoemde sectoren betrof, de desbetreffende werkgeversvereniging overleg zou voeren met de centrales over de algemene salarisontwikkeling, de mutaties in de algemene arbeidsduur, de mutaties in bovenwettelijke aanspraken met betrekking tot ziekte en werkloosheid, en overige arbeidsvoorwaarden waarover partijen afspraken hebben gemaakt of willen maken (de zgn. "protocolonderwerpen"). In de CGOA zou nog slechts overleg worden gevoerd over de aanspraken ten aanzien van pensioenen, arbeidsongeschiktheid en VUT alsmede over de aanspraken met betrekking tot ziekte en werkloosheid voor zover overeenkomend met de wettelijke aanspraken van werknemers in de marktsector. Bij dit protocol is tevens de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid (ROP) ingesteld, een overlegorgaan met taken te vergelijken als die van de Stichting van de Arbeid en de Sociaal Economische Raad, bestaande uit vertegenwoordigers van de vier centrales van overheids- en onderwijspersoneel en destijds nog acht sectorwerkgevers van de overheid. Met de privatisering van het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds (ABP)⁵⁴⁰ en het onderbrengen van het overheids- en onderwijspersoneel onder de werknemersverzekeringen⁵⁴¹ heeft de CGOA opgehouden te bestaan.

[7-017] Door deze ontwikkelingen is het overlegstelsel bij de overheid meer en meer gaan lijken op dat in de marktsector, zij het dat er verschillen zijn gebleven. In de marktsector is het overleg gericht op het bereiken van overeenstemming maar is er anders dan in de publieke sector voor de werkgever geen verplichting om overeenstemming te bereiken.

[7-018] De sectoralisatie is aanleiding geweest de BCO en het COPWO samen te voegen in een Sectorcommissie Onderwijs en Wetenschappen (SCOW)⁵⁴². Op deze wijze zou de positie van

⁵³⁹ Kamerstukken II, 1987-1988, 20 402, nr 1

⁵⁴⁰ Wet van 21 december 1995, Stb. 639 (Wet privatisering ABP)

⁵⁴¹ Wet van 24 december 1997, Stb. 768 (Wet overheids- en onderwijspersoneel onder de werknemersverzekeringen)

⁵⁴² Koninklijk besluit van 4 februari 1994, Stb. 103 (Overlegbesluit onderwijs- en onderzoekpersoneel)

de minister van OCW zowel in de ROP als ten opzichte van de vakorganisaties worden versterkt. De sectorialisatie heeft overigens als katalysator gewerkt bij het proces van decentralisatie van de arbeidsvoorwaardenvorming dat inmiddels in de sector Onderwijs in gang was gezet. Door het feit dat in dat kader bevoegdheden waren overgegaan van de minister van Binnenlandse Zaken naar de minister van OCW was deze laatste in staat deze aan de instellingsbesturen over te dragen. Daarbij kwam dat ook de vorming van de SCOW een katalysator in het decentralisatieproces is geweest: in de SCOW waren zowel de onderwijsbonden als de ambtenarenbonden vertegenwoordigd met als achterban volstrekt verschillende groepen personeel, uiteenlopend van personeelsleden in het basisonderwijs tot personeel van de academische ziekenhuizen, met diverse, soms tegenstrijdige belangen⁵⁴³. Binnen de SCOW heeft dit grote spanningen veroorzaakt en heeft het ertoe geleid dat door werkgevers en werknemers in het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek bij de minister grote druk is uitgeoefend het decentralisatieproces te versnellen. Als gevolg van dit in paragraaf 7.5 te bespreken proces heeft ook de SCOW uiteindelijk opgehouden te bestaan.

7.4. Lokaal Overleg

[7-019] Het overleg over de arbeidsvoorwaarden van het personeel van de instellingen voor hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek vindt niet slechts plaats in de vorm van overleg op landelijk niveau met de daarvoor in aanmerking komende vakorganisaties van overheids- en onderwijspersoneel en de desbetreffende werkgeversvereniging maar vindt ook plaats in de vorm van overleg op instellingsniveau. In het zgn. lokaal overleg (LO) overlegt het college van bestuur van de universiteit of hogeschool met de vakorganisaties over onderwerpen “van algemeen belang voor de bijzondere rechtstoestand van het personeel” van de betrokken instelling. Het kan hierbij gaan om aangelegenheden ter uitwerking van de afspraken die de vakorganisaties en de desbetreffende werkgeversorganisatie hebben gemaakt maar ook om aangelegenheden waarin die organisaties op landelijk niveau niet hebben voorzien. Ook in dit LO geldt het overeenstemmingsvereiste in deze zin dat arbeidsvoorwaardelijke regelingen door het bestuur van de desbetreffende instelling niet worden vastgesteld dan nadat daarover overeenstemming is bereikt met de meerderheid van de in het LO vertegenwoordigde vakorganisaties. De wet verplicht overigens niet tot het in stand houden van een LO. Zo is bij de academische ziekenhuizen het lokaal overleg opgeheven.

[7-020] Waar wel een LO in stand is gebleven, zou zich de situatie kunnen voordoen dat het bestuur van de desbetreffende instelling over dezelfde onderwerpen enerzijds overeenstemming moet zien te bereiken in het LO en anderzijds de instemming van de ondernemingsraad dan wel van de personeelsgeleding van de universiteits- of hogeschoolraad behoeft. Ter voorkoming van deze situatie is in de desbetreffende wettelijke regeling van de medezeggenschap een voorziening opgenomen. De WOR bepaalt in artikel 27, derde lid, dat de in het eerste lid van dat artikel bedoelde instem-

⁵⁴³ Dit is manifest geworden bij de onderhandelingen over de versobering van de wachtgeldregeling in 1993, die hebben geleid tot de totstandkoming van het Besluit Werkloosheid onderwijs- en onderzoekspersoneel (BWO). Deze versobering gold ook voor de achterban van de ambtenarenbonden terwijl de opbrengsten daarvan ten goede kwamen aan uitsluitend de achterban van de onderwijsbonden.

ming⁵⁴⁴ niet vereist is, voor zover de betrokken aangelegenheid voor de onderneming reeds inhoudelijk is geregeld in een Cao of een regeling van arbeidsvoorwaarden vastgesteld door een publiekrechtelijk orgaan. De WHW bepaalt dat het instemmingsrecht van de personeelsgeleding van de universiteits- of hogeschoolraad in aangelegenheden van algemeen belang voor de bijzondere rechtstoestand van het personeel van de desbetreffende instelling niet wordt uitgeoefend, voor zover de desbetreffende aangelegenheid voor de instelling reeds inhoudelijk is geregeld in een bij of krachtens de wet gegeven voorschrift of een Cao dan wel voor zover de medezeggenschap met betrekking tot de desbetreffende aangelegenheid reeds op andere wijze is uitgeoefend (artt. 9.36, tweede lid, en 10.24, tweede lid). Beide wetten gaan dus uit van het primaat van de vakorganisaties.

7.5. Arbeidsvoorwaarden

[7-021] De WHW draagt het bestuur van een openbare instelling op de rechtspositie van het personeel te regelen. Het bestuur van een bijzondere instelling moet zorg dragen voor de regeling van de rechtspositie van het personeel (art. 4.5, eerste lid). Hoewel beide wettelijke opdrachten in verband met het verschil in stelsel (zie paragraaf 7.1) verschillend zijn geformuleerd, bedoelen zij hetzelfde. Onder regeling van de rechtspositie wordt tevens begrepen het vaststellen van bepalingen inzake benoeming, schorsing, disciplinaire maatregelen en ontslag van personeel. De bepalingen omtrent ontslag mogen het personeel van de openbare instellingen niet minder rechten verschaffen dan die welke voor werknemers met een arbeidsovereenkomst voortvloeien uit de bepalingen van dwingend recht van titel 10 van Boek 7 BW (art. 7.4, vierde lid). Bij de regeling van de rechtspositie of, in de meer gangbare term, de arbeidsvoorwaarden, moeten eventuele bij of krachtens amvb gestelde regels in acht worden genomen (art. 7.4, eerste lid, juncto het tweede en derde lid). Dit laatste is niet meer relevant nu in het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek inmiddels ook de zgn. protocolonderwerpen, i.c. de salarisschalen en uitgangspunten voor een functiewaarderingsstelsel, de bovenwettelijke sociale zekerheid en de algemene arbeidsduur, zijn gedecentraliseerd.

[7-022] Aan deze wettelijke bepalingen is uitvoering gegeven in de vorm van vier verschillende “Cao’s”: de “Cao Nederlandse Universiteiten”, de “Cao voor het hbo”, de “Cao-OI” en de “Cao UMC” voor resp. het personeel van de universiteiten, hogescholen, onderzoekorganisaties en academische ziekenhuizen. Deze “Cao’s” zijn, zoals in paragraaf 7.1 opgemerkt, voor het personeel van de bijzondere universiteiten,

⁵⁴⁴ Het betreft hier besluiten tot vaststelling of wijziging van regelingen betreffende pensioenverzekering, winstdeling, sparen, arbeids- en rusttijden, vakantie, arbeidsomstandigheden, ziekteverzuim, het re-integratiebeleid, het aanstellings-, ontslag- of bevorderingsbeleid, de personeelsopleiding, de personeelsbeoordeling, het bedrijfsmaatschappelijk werk, het werkoverleg, de behandeling van klachten, het verwerken van de bescherming van de persoonsgegevens van de in de onderneming werkzame personen, een regeling inzake voorzieningen die gericht zijn op of geschikt zijn voor waarneming van of controle op aanwezigheid, gedrag of prestaties van de in de onderneming werkzame personen alsmede betreffende een belonings- of een functiewaarderingsstelsel

bijzondere academische ziekenhuizen en de hogescholen Cao's in de zin van de Wet op de collectieve arbeidsovereenkomst en voor het personeel van de openbare universiteiten, openbare academische ziekenhuizen en onderzoekorganisaties rechtspositieregelingen.

[7-023] vóór de inwerkingtreding van de WWO 1960 waren de toen bestaande rijksuniversiteiten onderdelen van het Rijk. De personeelsleden van die universiteiten waren rijksambtenaren. Met uitzondering van de hoogleraren en lectoren werd hun rechtspositie geregeld in het Algemeen rijksambtenarenreglement (ARAR)⁵⁴⁵. De rechtspositie van de hoogleraren en lectoren werd geregeld in het Reglement hoogleraren en lectoren⁵⁴⁶ en het Reglement hoogleraren en lectoren Landbouwhogeschool⁵⁴⁷. Met de inwerkingtreding van de WWO 1960 werden de rijksuniversiteiten zelfstandige rechtspersonen. De personeelsleden van deze universiteiten waren vanaf dat ogenblik geen rijksambtenaren meer maar universitaire ambtenaren. Ingevolge die wet moesten voor hen bij of krachtens amvb voorschriften inzake hun rechtspositie worden vastgesteld (art. 64, eerste lid, WWO 1960). Zolang die voorschriften niet waren vastgesteld, bleven voor hen het ARAR, resp. beide andere genoemde reglementen gelden alsmede de eventuele andere voor rijksambtenaren geldende rechtspositieregels (art. XI, derde lid, WWO 1960). Zo zijn voor deze universitaire ambtenaren in de loop der jaren onder andere gaan gelden: het Verplaatsingskostenbesluit 1946⁵⁴⁸, het Gratificatiebesluit⁵⁴⁹, het Rijkswachtgeldbesluit⁵⁵⁰, de Premiespaarregeling rijksambtenaren 1968⁵⁵¹, het Reisbesluit 1971⁵⁵², het Besluit aanvulling arbeidsongeschiktheidsverzekering⁵⁵³, de Regeling ziektekostenvoorziening overheidspersoneel⁵⁵⁴, de Interimregeling ziektekosten ambtenaren 1982⁵⁵⁵ en het BBRA 1984⁵⁵⁶ alsmede de op deze besluiten gebaseerde ministeriële regelingen en circulaire's. In een beperkt aantal gevallen was indienstneming door de rijksuniversiteit op arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht mogelijk (art. 64, tweede lid, WWO 1960). Dit werd nader geregeld in het Arbeidsovereenkomstenbesluit (AOB)⁵⁵⁷.

[7-024] Met de inwerkingtreding van de WWO 1960 werd ook de Universiteit van Amsterdam (UvA) een zelfstandige rechtspersoon. De rechtspositie van het personeel van deze universiteit moest worden geregeld door de gemeenteraad van Amsterdam en behoefde de goedkeuring van de Kroon (art. 91, eerste en tweede lid, WWO 1960). De besturen van de rechtspersonen waarvan de bijzondere universiteiten uitgingen, moesten eveneens de rechtspositie van het personeel van hun instellingen regelen. Daarbij moesten zij de verschillende onderwerpen zo veel mogelijk overeenkomstig de regeling van de rechtspositie voor het personeel van de rijksuniversiteiten regelen (art. 94, eerste lid, WWO 1960). Zowel voor de rechtspositieregeling

⁵⁴⁵ Koninklijk besluit van 12 juni 1931, Stb. 248

⁵⁴⁶ Koninklijk besluit van 27 augustus 1931, Stb. 388

⁵⁴⁷ Koninklijk besluit van 23 december 1931, Stb. 537

⁵⁴⁸ Koninklijk besluit van 18 december 1946, Stb. G 371

⁵⁴⁹ Stb. 1950, K 320

⁵⁵⁰ Koninklijk besluit van 31 augustus 1959, Stb. 319

⁵⁵¹ Stb. 1968, 263

⁵⁵² Koninklijk besluit van 15 december 1970, Stb. 602

⁵⁵³ Stb. 1974, 480

⁵⁵⁴ Stb. 1980, 544

⁵⁵⁵ Stb. 1982, 263

⁵⁵⁶ Koninklijk besluit van 1 november 1983, Stb. 571

⁵⁵⁷ Koninklijk besluit van 3 augustus 1931, Stb. 354

voor het personeel van de UvA als voor die voor het personeel van de bijzondere universiteiten gold dat de salarissen, beloningen, toelagen, vergoedingen en overige in geld waardeerbare arbeidsvoorwaarden niet gunstiger mochten zijn dan die welke golden voor het personeel van de rijksinstellingen (artt. 91, vierde lid, en 94, derde lid, WWO 1960). Voor de regeling van de rechtspositie van het personeel van de rijksacademische ziekenhuizen, resp. het academisch ziekenhuis bij de UvA en de bijzondere academische ziekenhuizen gold dezelfde systematiek (artt. 62octies, 92ter en 94WWO 1960). De WWO 1986 heeft in de systematiek van de WWO 1960 geen wijziging gebracht (artt. 108, 109, 130, 132, 163, 168 en 170 WWO 1986 alsmede art. C.4 Invoeringswet WWO).

[7-025] Ook ingevolge de WHBO moest de rechtspositie van het personeel van de hogescholen bij amvb worden geregeld. De systematiek was echter een andere dan die van de WWO 1960 en WWO 1986. De rechtspositieregeling krachtens de WHBO zou namelijk van toepassing zijn op het personeel van alle hogescholen, dus zowel op de openbare als bijzondere hogescholen. (art. 62, tweede lid, WHBO). Uit de memorie van toelichting bij het ontwerp van de WHBO blijkt dat destijds werd gedacht aan een “integraal rechtspositiesysteem voor het gehele hoger onderwijs” op termijn. Als een eerste stap werd gedacht aan het ontwerpen van een apart Rechtspositiebesluit WHBO, dat het mogelijk zou maken regelingen te creëren die op het hoger beroeps-onderwijs zijn toegespitst⁵⁵⁸.

[7-026] De WHW bevatte aanvankelijk eveneens een opdracht voor een rechtspositieregeling bij amvb (art. 4.5 “oud” WHW). Deze rechtspositieregeling zou conform de systematiek van de WHBO betrekking hebben op het personeel van alle bekostigde instellingen voor hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek dus op het personeel van zowel de openbare als bijzondere universiteiten en hogescholen, het personeel van de Open Universiteit alsmede het personeel van de KNAW en de KB. Wat de UvA en de bijzondere universiteiten betrof was dit een breuk met het systeem van de WWO 1960 en WWO 1986.

[7-027] Een rechtspositieregeling voor het personeel van alle bekostigde instellingen voor hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek krachtens de WHW is evenwel nooit tot stand gekomen. Een “Rechtspositiebesluit WHBO” is evenmin tot stand gekomen. Voor het personeel van het hoger beroepsonderwijs is het Rpbo blijven gelden. Voor het personeel van de rijksuniversiteiten, de Open Universiteit, de rijksacademische ziekenhuizen, NWO, KNAW en KB zijn tot de totstandkoming van resp. Rechtspositiereglement wetenschappelijk onderwijs en onderzoek (RWO)⁵⁵⁹ en het Rechtspositiereglement academische ziekenhuizen (RRAZ)⁵⁶⁰ toch voornamelijk de rechtspositieregelingen voor de rijksambtenaren van overeenkomstige toepassing gebleven. Ook het op de WWO 1960 gebaseerde Bezoldigingsbesluit wetenschappelijk onderwijs (BBWO)⁵⁶¹ en het op de WWO 1986 gebaseerde Rechtspositiereglement wetenschappelijk onderwijs (RRWO)⁵⁶² gingen daar ook uitdrukkelijk van uit en bevatte slechts afwijkingen van de rechtspositieregelingen voor de rijksambtenaren voor zover dat in verband met het eigen karakter van het wetenschappelijk onderwijs en onderzoek nodig, nuttig of wenselijk werd geoordeeld, zoals bijv. de bijzondere rechtspositieregeling van de assistenten in

⁵⁵⁸ Kamerstukken II, 1980-1981, 16 803, nr. 3, blz. 27

⁵⁵⁹ Koninklijk besluit van 3 augustus 1995, Stb. 394

⁵⁶⁰ Koninklijk besluit van 13 december 1991, Stb. 1992, 23

⁵⁶¹ Koninklijk besluit van 24 mei 1984, Stb. 225

⁵⁶² Koninklijk besluit van 7 juli 1987, Stb. 393

opleiding in het RRWO, die overigens eerder bij afzonderlijke amvb was vastgesteld⁵⁶³. Bijzondere rechtspositionele voorzieningen zijn nog getroffen in de Tijdelijke rechtspositieregeling taakverdeling w.o.⁵⁶⁴ en het Besluit SBK-II⁵⁶⁵ maar dit waren sociale beleidskaders van tijdelijke aard ter flankering van de grote bezuiningsoperaties in het wetenschappelijk onderwijs op grond van resp. de Tijdelijke wet taakverdeling wetenschappelijk onderwijs⁵⁶⁶ en de Wet maatregelen 1987-1991 inzake voorzieningen wetenschappelijk onderwijs⁵⁶⁷

[7-028] Wel zijn er voor het gehele onderwijs, incl. het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek, rechtspositieregelingen tot stand gebracht in verband met de operatie om het overheids- en onderwijspersoneel onder de werknemersverzekeringen te brengen, welke regelingen tot strekking hadden de bovenwettelijke sociale zekerheid voor het onderwijs en onderzoekspersoneel te regelen.: het Besluit Werkloosheid onderwijs- en onderzoekspersoneel (BWO)⁵⁶⁸ – dat overigens op die operatie vooruitliep – het tijdelijk Besluit ziekte en arbeidsongeschiktheid onderwijs- en onderzoekspersoneel (BZA)⁵⁶⁹, het Besluit tegemoetkoming in ziektekosten en inkomenstoeslag onderwijs- en onderzoekspersoneel (ZKOO)⁵⁷⁰ en de Regeling ziektekostenvoorziening onderwijs- en onderzoekspersoneel (ZVO-regeling)⁵⁷¹. De ontwikkelingen in het kader van het proces van de decentralisatie van de arbeidsvoorwaardenvorming op het gebied van het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek, dat uiteindelijk betrekking had op de gehele sector van het onderwijs, hebben ertoe geleid dat deze regelingen thans niet meer gelden.

[7-029] Dit decentralisatieproces is begonnen op het gebied van het wetenschappelijk onderwijs en onderzoek. Bij de wijziging van het RRWO bij het zgn. decentralisatiebesluit⁵⁷² werden de regeling van de vakantie, verlof en buitengewoon verlof alsmede de regeling van de secundaire arbeidsvoorwaarden overgelaten aan de universiteiten en onderzoekinstellingen zelf die daarover via hun werkgeversverenigingen overeenstemming moesten bereiken met de centrales voor overheids- en onderwijspersoneel. Vervolgens kwam voor de academische ziekenhuizen het Rechtspositiereglement academische ziekenhuizen (RRAZ)⁵⁷³ tot stand dat de rechtspositie van het personeel van die ziekenhuizen integraal regelde en eveneens de regeling van de vakantie, verlof en buitengewoon verlof alsmede de regeling van de secundaire arbeidsvoorwaarden decentraliseerde. Naar analogie van het RRAZ werd voor het personeel van de universiteiten en onderzoekorganisaties ter vervanging van het RRWO een nieuw integraal Rechtspositiereglement wetenschappelijk onderwijs en onderzoek (RWO)⁵⁷⁴ tot stand gebracht om als uitgangspunt te dienen voor de uitvoering van de tweede stap in het decentralisatieproces.

[7-030] Deze stap werd gezet met de wijziging van de WHW in 1994⁵⁷⁵. Bij deze wijzigingswet is de regeling van de rechtspositie van het personeel een zaak geworden van de werkgevers op

⁵⁶³ Koninklijk besluit van 15 augustus 1986, .Stb. 430

⁵⁶⁴ Koninklijk besluit van 5 oktober 1984, Stb. 463

⁵⁶⁵ Koninklijk besluit van 31 augustus 1987, Stb. 424

⁵⁶⁶ Wet van 18 mei 1984, Stb. 225

⁵⁶⁷ Wet van 7 juli 1987, Stb. 355

⁵⁶⁸ Koninklijk besluit van 4 februari 1994, Stb. 100

⁵⁶⁹ Koninklijk besluit van 2 februari 2001, Stb. 84

⁵⁷⁰ Koninklijk besluit van 7 april 1995, Stb. 1995, 251

⁵⁷¹ Koninklijk besluit van 5 juli 1997, Stb. 357

⁵⁷² Koninklijk besluit van 17 september 1990, Stb. 498

⁵⁷³ Koninklijk besluit van 13 december 1991, Stb. 1992, 23

⁵⁷⁴ Koninklijk besluit van 3 augustus 1995, Stb. 394

⁵⁷⁵ Wet van 21 december 1994, Stb. 942 (decentralisatie van regelgeving op arbeidsvoorwaardelijk terrein)

het gebied van het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek die daarover overeenstemming moeten bereiken met de daarvoor in aanmerking komende vakorganisaties van overheids- en onderwijspersoneel, met uitzondering van de in de aanhef van deze paragraaf genoemde protocolonderwerpen. Deze onderwerpen waren nog voorbehouden aan de overheid en zouden nog bij amvb worden geregeld. Dit is voor de hogescholen gebeurd bij het Kaderbesluit rechtspositie HBO⁵⁷⁶ en voor de universiteiten en onderzoekorganisaties bij het Kaderbesluit rechtspositie personeel universiteiten en onderzoekinstellingen⁵⁷⁷

[7-031] De derde en laatste stap in het proces van decentralisatie van de arbeidsvoorwaardenvorming heeft bestaan in het decentraliseren van de protocolonderwerpen door de minister van OCW. Dit was mogelijk geworden ten gevolge van de sectoralisatie van het arbeidsvoorwaardenoverleg waardoor dit voor de sector Onderwijs een zaak van deze minister was geworden. Deze derde stap werd gezet met het Besluit decentralisatie arbeidsvoorwaardenvorming academische ziekenhuizen⁵⁷⁸ en het Besluit decentralisatie arbeidsvoorwaardenvorming universiteiten, hogescholen en onderzoekinstellingen⁵⁷⁹. Voorafgaand aan de totstandkoming van deze besluiten hebben de minister van OCW en de centrales voor overheids- en onderwijspersoneel met elk van de vier werkgeversverenigingen een convenant gesloten, waaruit blijkt dat zij over de decentralisatie overeenstemming hebben bereikt.

[7-032] De decentralisatie van de arbeidsvoorwaardenvorming op het gebied van het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek en vervolgens op dat van het middelbaar beroepsonderwijs, heeft geleid tot een uitbreiding van het aantal sectoren dat in de ROP is vertegenwoordigd van acht naar dertien: Rijk, Defensie, Onderwijs (primair en voortgezet), Rechterlijke Macht, Politie, Gemeenten, Provincies en Waterschappen alsmede Wetenschappelijk Onderwijs, Universitair Medische Centra, Hoger Beroepsonderwijs, Middelbaar Beroepsonderwijs en Onderzoekinstellingen.

[7-033] De minister van OCW speelt geen inhoudelijke rol meer bij de arbeidsvoorwaardenvorming op het gebied van de universiteiten, hogescholen, onderzoekorganisaties en academische ziekenhuizen. Het Kabinet bepaalt jaarlijks de overheidsbijdrage aan de arbeidsvoorwaardenontwikkeling. In beginsel is wordt deze overheidsbijdrage voor elk der sectoren bepaald op eenzelfde percentage van de loonsom⁵⁸⁰. Op beleidsmatige gronden zoals m.n. arbeidsmarktomstandigheden kan evenwel tussen de sectoren verschil worden gemaakt. De overheidsbijdrage wordt toegevoegd aan de middelen voor de desbetreffende sector. Zij is daarbinnen niet geormerkt. De onderhandelingen van de werkgever of werkgeversorganisatie met de vakorganisaties voor overheids- en onderwijspersoneel kunnen ertoe leiden dat er afspraken tot stand komen die meer of minder middelen vergen dan de desbetreffende overheidsbijdrage. Compensatie achteraf ingeval er meer middelen nodig blijken te zijn, wordt door de overheid niet gegeven. De instellingen moeten het probleem zelf oplossen. Het is dus onjuist te

⁵⁷⁶ Koninklijk besluit van 23 juli 1993, Stb. 424

⁵⁷⁷ Koninklijk besluit van 20 augustus 1997, Stb. 369

⁵⁷⁸ Koninklijk besluit van 1 juli 1996, Stb. 395

⁵⁷⁹ Koninklijk besluit van 6 december 1999, Stb. 528

⁵⁸⁰ Voor de universiteiten is de loonsom (het loongevoelig deel van de rijksbijdrage incl. de geraamde opbrengst van het wettelijk collegegeld) in 2009, 2010 en 2011 bepaald op 63%

spreken van “looncompensatie” vanwege de overheid. Partijen onderhandelen voor eigen rekening en risico.

[7-034] De onderscheiden Cao's behandelen de gebruikelijke onderwerpen zoals de wijze waarop het dienstverband wordt aangegaan en eindigt, de verplichtingen van de werkgever en werknemer, salaris, gratificaties, vergoedingen en toelagen, arbeidsduur en werktijden, vakantie, verlof en buitengewoon verlof, nevenwerkzaamheden, levensfase bewust personeelsbeleid, disciplinaire maatregelen, schorsing, non-activiteit, pensioen, sociale zekerheid en sociale voorzieningen, reorganisatie en sociaal beleid, enz. Bijzondere onderwerpen zijn bij de universiteiten bijv. intellectuele eigendomsrechten, de positie van de student-assistent, sabbatical leave, een keuzemodel arbeidsvoorwaarden en tenure track⁵⁸¹.

7.6. Personeelsbeleid en -beheer

7.6.1. Algemeen

[7-035] Het personeelsbeleid en personeelsbeheer zijn beide een zaak van de instelling zelf. De wet bepaalt dat daarbij de bij of krachtens de wet gegeven voorschriften alsmede de eisen van zorgvuldigheid in acht moeten worden genomen (art. 4.2, eerste lid) maar dat is een overbodige bepaling. Dit geldt namelijk voor alle handelingen van organen van de instelling. Al het personeel wordt in dienst genomen en ontslagen door het bestuur van de instelling.

[7-036] Tot de inwerkingtreding van de WWO 1986 werden de hoogleraren van de openbare universiteiten alsmede de secretaris en bibliothecaris van die universiteiten door de Kroon benoemd en ontslagen (artt. 65, resp. 41 en 72 WWO 1960). Bij die wet werd deze bevoegdheid in het kader van de vergroting van de zelfstandigheid van de universiteiten ten opzichte van de rijksoverheid aan het college van bestuur toegekend. Tot de inwerkingtreding van de WHW kon de minister aan de besturen van de openbare en bijzondere universiteiten met betrekking tot het personeelsbeleid bindende instructies geven in de vorm van richtlijnen en aanwijzingen (artt. 110, tweede lid, 130, vierde lid, en 132, tweede lid, WWO 1986). Zo zijn er richtlijnen gegeven inzake het bepalen van bevoegdheden en verantwoordelijkheden ten aanzien van de autorisatie en registratie van de afwezigheid van universitair personeel⁵⁸² en richtlijnen voor de invoering van een nieuwe formatie- en functiestructuur voor het wetenschappelijk personeel⁵⁸³. Laatstbedoelde richtlijnen gaven uitvoering aan de voornemens vervat in de Kernnota BUWP⁵⁸⁴. Zij voerden bij de universiteiten het formatiebeginsel in en, ter vervanging van de vele functies van het rangenstelsel wetenschappelijke medewerkers en het rangenstelsel wetenschappelijke ambtenaren, de nieuwe functies “universitair hoofddocent” (uhd) en “universitair docent” (ud). Ook werden op basis van deze richtlijnen voor de onderscheiden universiteiten streefformaties afgesproken met een vaste verhouding hoogleraar, universitaire hoofddocenten, universitaire

⁵⁸¹ Het formeel vastgelegde traject naar een dienstverband voor onbepaalde tijd voor wetenschappelijk personeel.

⁵⁸² Besluit van de minister van O en W van 23 september 1982, HW/PB 407508

⁵⁸³ Besluit van de minister van O en W van 9 augustus 1984, HW/PB 438922

⁵⁸⁴ Kernnota inzake Beleidsvoornemens betreffende het Universitaire Wetenschappelijk Personeel 1981

docenten en overig wetenschappelijk personeel. De Beleidsnota Beiaard gaf als verhouding: $1 : 1\frac{1}{2} : 2\frac{1}{2} : (2 + x)$ ⁵⁸⁵ (de zgn. BUWP-ratio). Bij de WHW is, eveneens in het kader van de vergroting van de zelfstandigheid van de indelingen, deze algemene bevoegdheid vervallen. Het rudiment hiervan, nl. de bevoegdheid van de minister aan de universiteitsbesturen richtlijnen te geven met betrekking tot het minimum aantal assistenten in opleiding (aio's) (art. 4.2, tweede lid, "oud" WHW), is vervolgens bij de wijzigingswet inzake "versterking besturing" geschrapt. Deze laatste bevoegdheid is nimmer uitgeoefend.

[7-037] Tot de inwerkingtreding van de WHW regelde de wet de vereisten waaraan voor de benoeming tot docent in het hoger beroepsonderwijs moest zijn voldaan: de betrokkene moest in het bezit zijn van een verklaring omtrent het gedrag, afgegeven volgens de Wet op de justitiële documentatie en op de verklaringen omtrent het gedrag⁵⁸⁶, van een bewijs van bekwaamheid dan wel een verklaring van bekwaamheid voor het door hem aan de instelling te geven onderwijs alsmede van een bewijs van voldoende didactische voorbereiding, voor zover aangewezen bij de amvb dan wel een verklaring van voldoende didactische voorbereiding. Sedert de inwerkingtreding van de WHW is dit een zaak van de hogescholen zelf zoals dat ook bij de universiteiten het geval is.

7.6.2. Evenredige vertegenwoordiging van vrouwen

[7-038] Door een wijziging van een aantal wetten op het gebied van het onderwijs in 1997⁵⁸⁷ is in de WHW voor het bestuur van een universiteit, een hogeschool of de Open Universiteit de verplichting opgenomen eenmaal in de vier jaar een document vast te stellen met streefcijfers aan de hand waarvan een beleid inzake *evenredige vertegenwoordiging van vrouwen* in leidinggevende functies op het gebied van onderwijs, resp. onderzoek wordt gevoerd, indien zij daarin worden ondervertegenwoordigd (art. 4.2, tweede en derde lid). Het is niet duidelijk waarom deze verplichting ook niet is opgelegd aan de besturen van de onderzoekorganisaties en de academische ziekenhuizen. Voor de evenredige vertegenwoordiging wordt uitgegaan van de verhouding mannen en vrouwen wat betreft het personeel op het gebied van onderwijs en onderzoek dat werkzaam is in het door de instelling verzorgde onderwijs en onderzoek, zoals die blijkt uit de daarover jaarlijks door de minister gepubliceerde cijfers.

[7-039] Het document moet behalve streefcijfers ook een bepaald tijdvak aangeven waarbinnen deze streefcijfers worden gerealiseerd. Het moet voorts de maatregelen vermelden die het bestuur heeft genomen en zal nemen teneinde de streefcijfers te realiseren en moet een overzicht geven van de beoogde en bereikte resultaten van het beleid inzake evenredige vertegenwoordiging van vrouwen in leidinggevende functies gedurende de periode waarvoor het document geldt, onderscheidenlijk de periode waarvoor het vorige document gold (art. 4.2, derde lid). Het bestuur moet er zorg voordragen dat een exemplaar van het document in het gebouw van de instelling ter

⁵⁸⁵ Kamerstukken II, 1983-1984, 18 320, nrs 2, blz. 24

⁵⁸⁶ Stb. 1955, 395

⁵⁸⁷ Wet van 14 februari 1997, Stb. 105 (opnemen van een document inzake evenredige vertegenwoordiging van vrouwen in leidinggevende functies in het onderwijs)

inzage wordt gelegd op een voor het personeel en de studenten toegankelijke plaats, alsmede dat een exemplaar wordt bewaard bij de administratie van de instelling (art. 4.2, vierde lid). Dit laatste voorschrift is onzinnig. Niet alleen zijn de wetgever de ontwikkelingen op digitaal vlak ontgaan maar bovendien is het de vraag of ook maar iemand van het personeel en de studenten zich voor deze streefcijfers interesseert.

[7-040] Dit neemt niet weg dat het hier om een reëel probleem gaat. Zo was in 2008 bij de universiteiten van de hoogleraren gemiddeld 11,6% vrouw, van de universitaire hoofddocenten 18,1% en van de universitaire docenten 31%⁵⁸⁸ en dit terwijl in tal van opleidingen het aantal vrouwelijke studenten meer dan 50% bedraagt. Een document als door de wet voorgeschreven blijkt, althans bij de universiteiten, het afgelopen decennium niet te hebben gewerkt. Er is nauwelijks enige vooruitgang geboekt.

7.7. Personeelscategorieën

7.7.1. Algemeen

[7-041] In tegenstelling tot de WWO 1986 en de WHBO noemt de WHW geen *personeelscategorieën*. Met de wijziging van de WHW in het kader van de modernisering van de universitaire bestuursorganisatie (MUB)⁵⁸⁹ is het voor de samenstelling en verkiezing van de toenmalige universitaire bestuursraden relevante onderscheid tussen enerzijds wetenschappelijk personeel en anderzijds ondersteunend en beheerspersoneel uit de wet verdwenen. Met het schrappen bij de wet inzake “versterking besturing” van de ministeriële bevoegdheid richtlijnen te geven omtrent het minimum aantal assistenten in opleiding is ook deze personeelscategorie uit de wet verdwenen. De enige personeelscategorie die nog wordt genoemd is die van de hoogleraren.

[7-042] De WWO 1986 maakte onderscheid tussen enerzijds het wetenschappelijk personeel en anderzijds het onderwijs en onderzoek ondersteunend en beheerspersoneel (art. 116 WWO 1986). Dit onderscheid was van belang in verband met de verkiezingen voor en de samenstelling van de universitaire bestuursraden. Het onderscheid is in de WHW overgenomen (art. 116 “oud” WHW) maar geschrapt bij de vervanging van de bestuursraden door medezeggenschapsraden bij de MUB. Het wetenschappelijk personeel werd onderscheiden in de leden van de wetenschappelijke staf, de assistent-onderzoekers en andere wetenschappelijke assistenten alsmede het overige wetenschappelijk personeel. De wetenschappelijke staf omvatte de hoogleraren, de universitaire hoofddocenten (uhd’s) en de universitaire docenten (ud’s). De functie van lector kwam in de wet niet meer voor. De leden van de leden van de wetenschappelijke staf waren belast met het zelfstandig geven van wetenschappelijk onderwijs en verrichten van wetenschappelijk onderzoek in de faculteit. Assistent-onderzoekers en andere wetenschappelijke assistenten werden ter verdere wetenschappelijke opleiding en vorming tijdelijk bij de universiteit aangesteld. De leden van het overige wetenschappelijk personeel waren belast met het geven van onderwijs of het verrichten van onderzoek, al dan niet in de faculteit, in functies waarvoor in beginsel een voltwoide universitaire opleiding is vereist (art. 117 WWO 1986). Ook

⁵⁸⁸ Kennis in kaart 2009, tabel 4 (OCW publicatienummer 08BK2009B016)

⁵⁸⁹ Wet van 27 februari 1997, Stb. 117

deze omschrijvingen zijn destijds in de WHW overgenomen (artt. 117 en 118 “oud” WHW) en bij de MUB omdat het niet meer noodzakelijk was hen in de wet te handhaven, geschrapt. Uitsluitend een artikel gewijd aan de positie van de hoogleraar is gehandhaafd.

[7-043] De WHBO maakte binnen het personeel van een hogeschool onderscheid tussen docerend personeel, personeel ten behoeve van het onderzoek en de kennisoverdracht aan de maatschappij alsmede ondersteunend en beheerspersoneel en studentassistenten. Het docerend personeel en het personeel ten behoeve van het onderzoek en de kennisoverdracht aan de maatschappij waren in hoofdzaak belast met de verzorging van het onderwijs alsmede met de verzorging van onderzoek en kennisoverdracht aan de maatschappij. Van het ondersteunend en beheerspersoneel maakte in elk geval deel uit de centrale directie resp. het college van bestuur. Het ondersteunend en beheerspersoneel was in hoofdzaak belast met leidinggevende en coördinerende, ondersteunende en beheerstaken. In de WHW zijn de desbetreffende bepalingen niet overgenomen. Aan deze omschrijvingen verbond de wet immers geen rechtsgevolgen en was er geen noodzaak hen in de wet te handhaven.

7.7.2. Hoogleraren

[7-044] De wet bepaalt dat tot het personeel van de universiteit in elk geval behoren de *hoogleraren* (art. 9.19, eerste lid, eerste volzin). Zij worden, wat een openbare universiteit betreft, sedert de inwerkingtreding WWO 1986 door het college van bestuur benoemd en ontslagen en niet meer zoals destijds door de Kroon. Bij een bijzondere universiteit worden zij benoemd of ontslagen door het college van bestuur of het bestuur van de vereniging of stichting waarvan de bijzondere universiteit uitgaat. Dit is afhankelijk van hetgeen daarover in de statuten van die vereniging of stichting dan wel in de structuurregeling voor de universiteit is bepaald. Hoogleraren kunnen evenals andere universitaire personeelsleden overeenkomstig de bepalingen van de “Cao Nederlandse Universiteiten” voor bepaalde of onbepaalde tijd dan wel in voltijd of deeltijd worden benoemd.

[7-045] De wet schrijft voor dat in het benoemingsbesluit van de hoogleraar het wetenschapsgebied wordt vermeld waarop hij zijn onderwijs- en onderzoektaken uitoefent (art. 9.19, eerste lid, tweede volzin). De wet schrijft niet voor dat in het benoemingsbesluit zelf ook de faculteit of faculteiten worden genoemd waarin betrokkene werkzaam zal zijn. Soms zullen werkzaamheden op het desbetreffende wetenschapsgebied buiten de eigen faculteit worden verricht zoals bijv. het verzorgen van onderwijs ten behoeve van een opleiding in een andere faculteit.

[7-046] De hoogleraren zijn, ingevolge de wet, bij uitstek verantwoordelijk voor de ontwikkeling van het hun toegewezen wetenschapsgebied en voor de inhoud van het te geven onderwijs op dat gebied (art. 9.19, tweede lid). Dit laat uiteraard de wettelijke bevoegdheden van het faculteitsbestuur de onderwijs- en examenregeling vast te stellen en de wettelijke bevoegdheden van het opleidingsbestuur onverlet. Deze bepaling zal binnen de universiteit in de relatie van de hoogleraar met de andere met onderwijs en/of onderzoek op het desbetreffende wetenschapsgebied belaste medewerkers

moeten worden geconcretiseerd: er zal moeten worden bepaald welke medewerkers voor de inrichting van hun onderwijs of onderzoek de instemming van de hoogleraar behoeven en welke medewerkers onder toezicht werkzaam zullen zijn.

[7-047] Uitsluitend hoogleraren kunnen zitting hebben in het *college voor promoties* en uitsluitend hoogleraren kunnen door het college voor promoties als promotor worden aangewezen (artt. 9.10, eerste lid, en 7.18, vierde lid). Een decaan moet de hoedanigheid van hoogleraar bezitten (art. 9.13, vierde lid). Merkwaardigerwijze is dit niet voor de rector magnificus bepaald!

[7-048] De wet bepaalt voorts dat eervol ontslagen hoogleraren nog gedurende vijf jaren na hun ontslag het recht behouden als *promotor* op te treden (art. 9.19, derde lid). Deze bepaling is in het belang van de eventuele promovendi van de betrokken hoogleraar. Zij behoeven dus niet in de loop van het promotietraject de aanwijzing van een andere promotor te vragen.

[7-049] De hoogleraren zijn ingevolge de wet gerechtigd de titel *professor* te voeren. De oud-hoogleraren aan wie om gezondheidsredenen, wegens vrijwillig vervroegd uittreden dan wel bij of na het bereiken van de voor de openbare dienst geldende functionele leeftijdsgrens eervol ontslag als hoogleraar is verleend, zijn eveneens gerechtigd deze titel te voeren (art. 9.19, vierde lid). De titel “professor” is echter niet beschermd⁵⁹⁰. Ieder die dat wenst kan zich “professor” noemen als dit maar niet gebeurt in het kader van een strafbaar feit als bijv. oplichting. Zo plegen tal van goochelaars zich “professor” te noemen⁵⁹¹. De wettelijke bepalingen zijn in feite alleen relevant binnen de universiteiten zelf en voor wetenschappelijke publicaties.

7.7.3. Lectoren

[7-050] Bij de universiteiten zijn de *lectoren* afgeschaft. Het onderscheid tussen hoogleraren en lectoren was in de loop der tijd aanzienlijk verminderd. Met de inwerkingtreding van de WWO 1986 is de functie van lector in het wetenschappelijk onderwijs afgeschaft. Inmiddels was reeds per 1 januari 1980 aan alle zittende lectoren in beginsel de rang van hoogleraar toegekend. In het hoger beroepsonderwijs daarentegen is de functie van lector geïntroduceerd. In 2000 stelde de toenmalige voorzitter van de HBO-raad, prof. dr. F. Leijnse voor om lectoraten “nieuwe stijl” in te stellen. Hij plaatste dit in het kader van noodzakelijke investeringen in het onderwijsgevend personeel van de hogescholen. Professionalisering en verbreding van de functie van onderwijsgevenden stonden hierbij centraal. De introductie van lectoraten in het hoger beroepsonderwijs volgde kort daarna.

⁵⁹⁰ Dit bleek niet bekend te zijn bij minister en voormalig professor dr. R. Plasterk bij zijn optreden in de Tweede Kamer bij de behandeling van het ontwerp van Wet “versterking besturing” op 18 juni 2009. Hij stelde dat er “in ieder geval een principieel verschil met de term ‘professor’ is dat deze ook een beschermde academische titel is” (Handelingen II, 97-7700).

⁵⁹¹ Een zoektocht op internet levert op o.a. de goochelaars “professor Agricola” en “professor Dok”.

[7-051] De HBO-raad had daartoe een convenant gesloten met de minister van OCW, waarin enkele hoofdlijnen waren vastgelegd en waarin de minister geld toezegde, dat vooraansnog buiten de reguliere bekostiging van de hogescholen werd gehouden. De HBO-raad richtte vervolgens de Stichting kennisontwikkeling hbo op om de aanvragen voor lectoraten die de hogescholen op grond van hun door de HBO-raad vastgestelde trekkingsrecht konden doen, werden beoordeeld. De stichting had ook tot taak de ontwikkeling van de lectoraten regelmatig te evalueren. Daarnaast heeft de stichting in de loop van de jaren regelmatig contact onderhouden met de werkgeversorganisaties VNO-NCW en MKB-Nederland, die beide aldus een bijdrage hebben geleverd aan de ontwikkeling van de lectoraten. Eind 2004 is een nieuw convenant gesloten tussen de HBO-raad en de minister, waarbij het budget structureel werd gemaakt en tevens verhoogd. Ook werd daarbij bepaald dat de financiële middelen vanaf 2007 in de reguliere bekostiging zouden worden opgenomen⁵⁹².

[7-052] De lectoraten moeten, zo is de bedoeling, bijdragen aan het onderwijs en de professionalisering van docenten. Het onderzoek van de lectoren en de medewerkers die tot hun onderzoeksgroep behoren, dient te zijn geworteld in de beroepspraktijk. Het onderzoek aan hogescholen is dus geen wetenschappelijk onderzoek. Lectoren moeten dan ook naar mijn mening bij voorkeur niet worden gerekruteerd uit leden van het universitaire wetenschappelijk personeel. Bij het onderzoek aan de hogescholen moet vraagstelling worden ingegeven door de professionele praktijk en moet kennis opleveren die ten goede komt aan die beroepspraktijk maar ook aan het onderwijs van de hogeschool. Lectoren en de medewerkers behoren, dienen hun onderzoek in te bedden in het onderwijs en de resultaten van hun onderzoek in te brengen in het onderwijs. Indien lectoraten derde geldstroommiddelen genereren, is dat voor de hogeschool op zich zelf een goede zaak. Dit is echter niet de voornaamste doelstelling van het lectoraat. De lector en het lectoraat zijn niet in de wet geregeld. In het kader van de versterking van de positie van de professionals in de hogeschool, verdient dit wel aanbeveling.

7.7.4. Assistenten in opleiding

[7-053] Met het schrappen van de mogelijkheid voor de minister richtlijnen aan de colleges van bestuur van de universiteiten te geven met betrekking tot het minimum aantal *assistenten in opleiding* (aio's) bij de wet inzake “versterking besturing”, is deze personeelscategorie uit de WHW verdwenen.

[7-054] De aio is geïntroduceerd bij de Beleidsnota Beiaard⁵⁹³, waarbij werd aangegeven dat de destijds in de wet genoemde onderzoekopleiding met het assistent-onderzoekerschap zou worden geïntegreerd door de introductie van een nieuwe personeelscategorie bij het wetenschappelijk personeel: “de assistent in opleiding” (aio). De in deze categorie aan te stellen doctorandi zouden, aldus deze nota (blzz. 8 en 9), hun verdere opleiding en vorming ontvangen door daadwerkelijk te participeren in onderzoek en het in beperkte mate (maximaal 25%) helpen

⁵⁹² Zie de evalueatie van de Stichting kennisontwikkeling hbo “Lectoraten in het hoger beroeps onderwijs 2001-2008” (december 2008)

⁵⁹³ Kamerstukken II, jaar 1983-1984, 18 320, nr 2

verrichten van onderwijstaken. Het was de bedoeling dat het assistentschap een zinnige afronding kreeg, bij voorkeur in de vorm van een promotie. De aio's werden, na sollicitatie, voor het verrichten van tevoren omschreven werkzaamheden tijdelijk aangesteld voor een periode van ten hoogste vier jaar. Het beloningsniveau van deze assistenten werd afgestemd op het formele opleidingselement dat aan hun aanstelling inherent is. Zij ontvingen een salaris dat een percentage was van de salarissen van salarisschaal 10: in het eerste jaar 55% van het salaris van salarisnummer 0, in het tweede jaar 60% van dat van nummer 1, in het derde jaar 70% van dat van nummer 2 en in het vierde jaar 85% van dat van nummer 3. De rechtspositie van de aio werd geregeld in een de Rechtspositieregeling assistenten in opleiding⁵⁹⁴ en vervolgens in hoofdstuk I, titel III van het RRWO⁵⁹⁵ waarin die rechtspositieregeling integraal was opgenomen. In de Cao Nederlandse Universiteiten 2007 – 2010 is voor de assistent in opleiding voorzien in een eigen salarisschaal, die er in voorziet dat de aio in zijn tweede, derde en vierde jaar een salaris ontvangt dat gelijk is aan 100% van salarisnummer 1, resp. 2 en 3 van schaal 10. De aio is inmiddels in de Cao – misleidend – omgedoopt tot promovendus⁵⁹⁶ alsof alleen maar in dienst van de universiteit en tegen betaling van loon promotieonderzoek zou kunnen worden gedaan. Hierop wordt hierna ingegaan.

[7-055] Door middel van de indienstneming van aio's geven de universiteiten uitvoering aan hun wettelijke taak te voorzien in de opleiding tot wetenschappelijk onderzoeker of technologisch ontwerper (art. 1.3, eerste lid, tweede volzin). Deze taak kan echter ook nog op andere wijzen worden uitgevoerd. Het aioschap is niet exclusief in deze zin dat uitsluitend in dienst van de universiteit zou kunnen worden gepromoveerd. Er zijn naast degenen die als aio promoveren, ook promovendi die aan een universiteit een promotieopleiding volgen en niet in dienst zijn van de universiteit. Zij financieren deze opleiding – waarvoor een eigen bijdrage kan worden gevraagd – en hun levensonderhoud uit eigen middelen, uit middelen verstrekt door ouders of werkgever dan wel uit middelen verkregen door een beurs. Dit laatste is in vele landen de praktijk. De Nederlandse rechter blijkt echter van oordeel dat promovendi die een beurs van de universiteit ontvangen waaraan zij hun onderzoek verrichten, in dienst zijn van die universiteit⁵⁹⁷. Soms gaf de vormgeving hiervan door de universiteit of de binnen de universiteit gevolgde praktijk hier ook alle aanleiding toe, nl. door het opleggen van een aanwezigheidsplicht, het werken met een vakantiekaart of een verlofurenregistratie, het toekennen van een reiskostenvergoeding, en het doorbetalen bij ziekte en vakantie. Maar ook bij een zuivere vormgeving en zuivere praktijk neemt de rechter aan dat er sprake is van arbeid, loon en een gezagsverhouding⁵⁹⁸. Beurspromovendi zijn wel mogelijk mits het maar een derde en niet de universiteit is die de beurs verstrekt. Voorts zijn er uiteraard buitenpromovendi, die zelf in hun levensonderhoud voorzien en uit persoonlijke interesse met de universiteit afspraken maken over een promotie. Zij plegen in het algemeen geen universitaire promotieopleiding te volgen.

⁵⁹⁴ Koninklijk besluit van 15 augustus 1986, Stb. 430

⁵⁹⁵ Koninklijk besluit van 7 juli 1987, Stb. 393

⁵⁹⁶ In de CAO slordig gedefinieerd als “het personeel in dienst van de universiteit, waarvan de functie is ingedeeld in het functieprofiel promovendus in de functiefamilie Onderwijs en Onderzoek van het functieordeningssysteem”.

⁵⁹⁷ Rb Utrecht 27 juni 2001, JAR 2001/155

⁵⁹⁸ HR 14 april 2006, LJN AU9722

[7-056] Omdat het voor de kennissamenleving van belang is dat belangstellenden vanuit verschillende situaties een op hun wensen toegesneden promotietraject kunnen volgen en dat wegen worden gevonden om te voldoen aan de vraag naar meer gepromoveerden, wordt vanuit de universiteiten gepleit de figuur van de promovendus-student mogelijk te maken, die in het buitenland gebruikelijk is⁵⁹⁹. Zoals eerder opgemerkt, is deze figuur thans wel degelijk mogelijk mits de universiteit zelf de promovendus-student geen beurs verstrekt. Als de universiteit geen beurs verstrekt, kan geen rechter de aanwezigheid van “loon” construeren en zonder loon is er geen arbeidsovereenkomst. Het probleem zou uit de wereld kunnen worden geholpen indien de wetgever naast bachelor- en masteropleidingen ook uitdrukkelijk de promotieopleidingen zou noemen waarvoor belangstellenden als student in de zin van de wet zouden moeten worden ingeschreven. In dat geval kan ook de universiteit zelf aan de promovendus-student een beurs toekennen.

7.8. Bijzondere hoogleraren

[7-057] De WHW bevat in hoofdstuk 9, titel 4, enige bepalingen over bijzondere leerstoelen en bijzondere hoogleraren. Zij betreffen uitsluitend bijzondere leerstoelen en bijzondere hoogleraren bij een openbare universiteit. Om een onverklaarbare reden stelt de memorie van toelichting bij het ontwerp van de wijzigingswet inzake “versterking besturing” dat: “Titel 4 (..) voor alle universiteiten (zal) gaan gelden, ook de levensbeschouwelijke universiteiten”⁶⁰⁰. Volgens deze memorie zouden dus deze bepalingen van toepassing zijn geworden op alle universiteiten. Zoals helaas gebruikelijk bij de totstandkoming van deze wet, is hierop geen behoorlijke toelichting gegeven. Het is een raadsel waarom dit nodig of wenselijk wordt geacht. Het heeft bijzondere universiteiten altijd geheel vrijgestaan al dan niet in te stemmen met de vestiging van bijzondere leerstoelen aan de bijzondere universiteit en daar zelf regelingen voor te treffen. Nu zouden ook zij worden opgezadeld met een – zoals hierna zal worden toegelicht – inadequate wettelijke regeling. Gelukkig spoort evenwel ook hier de wetstekst niet met de memorie van toelichting. In artikel 9.53 WHW dat de basis is voor de volgende bepalingen van hoofdstuk 9, titel 4, is namelijk het bijvoeglijk naamwoord “openbare” bij het zelfstandig naamwoord “universiteit” blijven staan.

[7-058] Bijzondere hoogleraren zijn niet in dienst van de universiteit en behoren dus niet tot het personeel van de universiteit. Zij zijn in dienst van een rechtspersoon met volledige rechtsbevoegdheid – in de regel een vereniging, stichting of kerkelijke rechtspersoon – die bevoegd verklaard is aan die universiteit een bijzondere leerstoel te vestigen. De wetgever heeft destijds de mogelijkheid van bijzondere leerstoelen bij openbare universiteiten gecreëerd niet zo zeer ten behoeve van de openbare universiteit maar ten behoeve van private organisaties die wetenschappelijk onderwijs op hun naam en onder hun verantwoordelijkheid willen laten verzorgen. Dankzij de figuur van

⁵⁹⁹ o.a. het positionpaper van de VSNU: “Hora est!; vernieuwing in het Nederlandse promotiestelsel” (oktober 2004)

⁶⁰⁰ Kamerstukken II, 2008-2009, 31 821, nr. 3, blz. 72

de bijzondere leerstoel behoeven deze organisaties niet zelf een universiteit op te richten en in stand te houden.

[7-059] Het onderwijs dat op naam en onder verantwoordelijkheid van deze private organisaties wordt verzorgd, is bijzonder onderwijs, dit in tegenstelling tot het onderwijs dat onder verantwoordelijkheid van een faculteit van een openbare universiteit wordt verzorgd. De faculteit is niet verantwoordelijk voor dat bijzondere onderwijs. De door die private organisaties benoemde bijzondere hoogleraren kunnen in het wettelijk systeem geen lid zijn van de facultaire examencommissies en de door hen afgenomen examens of examenonderdelen kunnen als zodanig geen deel uitmaken van universitaire examens. Wel kan de examencommissie vrijstelling geven van het afleggen van examens of tentamens op grond van bijv. tentamens afgelegd bij bijzondere hoogleraren. Daartoe is hem door de wet het recht van toegang tot de vergaderingen van de examencommissie verleend waarin hij een raadgevende stem heeft (art. 9.57, tweede lid). Bijzondere hoogleraren kunnen wel – krachtens uitdrukkelijke wetsbepaling (art. 7.18, vijfde lid) – als promotor optreden en lid zijn van een promotie- of oppositiecommissie aan de openbare universiteit omdat uiteindelijk niet de promotor of deze commissie maar een orgaan van de openbare universiteit, nl. het college voor promoties, het doctoraat toekent (art. 7.18, eerste lid).

[7-060] Het bovenomschreven wettelijk model van de “duplex ordo” is in de praktijk verwaterd, behalve waar het betreft bijzondere hoogleraren in de godgeleerdheid of wijsbegeerte. In de desbetreffende faculteiten) kunnen de (dogmatische) vakken, gedoceerd door bijzondere hoogleraren en docenten benoemd door kerkgenootschappen, geen deel uitmaken van de examens van de faculteit. Die hoogleraren en docenten nemen dan ook niet deel aan het afnemen van de examens van de faculteit. Behoudens dit geval is binnen de universiteiten de praktijk gegroeid, dat vakken van bijzondere hoogleraren in de onderwijs- en examenregelingen van de opleidingen en examens van de openbare universiteit worden geïntegreerd, die hoogleraren in de examencommissies van de faculteit zitting hebben, enz., ja zelfs dat bij de vraag of bij de universiteit een bijzondere leerstoel mag worden gevestigd, het belang van de private organisatie ondergeschikt lijkt te worden gemaakt aan belangen van de betrokken universiteit.

[7-061] De bijzondere hoogleraren worden benoemd door het bestuur van de desbetreffende private organisaties. Zij worden niet benoemd of aangesteld door de openbare universiteit⁶⁰¹. Het is aan het bestuur van de desbetreffende private organisatie de hoogleraar te selecteren en na benoeming te controleren. Vanouds hanteren deze private organisaties daarvoor colleges van curatoren (zoals ooit door de wet voorge-

⁶⁰¹ Het is dan ook slordig dat de minister van OCW in zijn brief aan de Tweede Kamer, gedateerd 28 januari 2008 (HO/BL/2008/1211), ter beantwoording van de vragen van het Kamerlid Van Dijk inzake “bijverdiensten van hoogleraren en onderzoekers” aanneemt “dat hier mee bedoeld wordt op bijzondere hoogleraren die een universiteit parttime of fulltime kan aanstellen maar die in formele zin niet in dienst zijn bij de universiteit en waarvoor de financiering van derden komt.”

schreven⁶⁰²). Een bijzonder hoogleraar kan slechts worden benoemd als de private organisatie op haar verzoek door het college van bestuur na raadpleging van het college voor promoties, bevoegd is verklaard een bijzondere leerstoel te vestigen. Het bestuurs- en beheersreglement moet de eisen bevatten waaraan het verzoek moet voldoen (artt. 9.53 en 9.54, eerste lid). Om als bijzonder hoogleraar onderwijs te kunnen geven, is vereist dat de betrokkene aan een universiteit gepromoveerd is dan wel zijn “aanstelling” – waarmee bedoeld zal zijn: benoeming – door het college van bestuur is bekrachtigd (art. 9.55).

[7-062] Omdat de “buitenwereld” geen onderscheid maakt tussen een hoogleraar van de universiteit enerzijds en een bijzonder hoogleraar bij die universiteit anderzijds, is het voor de reputatie van die universiteit van essentieel belang dat de bijzondere hoogleraar aan dezelfde eisen voldoet die de universiteit aan haar eigen hoogleraren stelt. De wettelijke bepalingen zijn daarvoor niet adequaat want zij geven daarvoor onvoldoende waarborg. Om die reden heeft zich de praktijk ontwikkeld dat een universiteit aan de desbetreffende private organisatie een modelreglement voor de bijzondere leerstoel aanbiedt, dat die organisatie “vrijwillig” heeft te aanvaarden omdat anders de bijzondere leerstoel niet bij de universiteit zal worden gevestigd. In dat modelreglement worden aan de universiteit door de private organisatie bevoegdheden toegekend met betrekking tot de selectie en benoeming van de bijzonder hoogleraar. Hierbij gaat het veelal om het lidmaatschap van de benoemingsadviescommissie van personen vanuit de universiteit of de –met de wet op gespannen voet staande – eis dat de benoeming van de bijzonder hoogleraar een verklaring van geen bezwaar van het college van bestuur behoeft.

[7-063] Ook een bijzonder hoogleraar mag de titel “professor” voeren (art. 9.57, vierde lid). Hij kan gebruik maken van de collegelokalen, inrichtingen, verzamelingen en hulpmiddelen voor het onderwijs van de universiteit onder door het college van bestuur te stellen voorwaarden (art. 9.57, eerste lid). Zijn onderwijs is voor alle studenten van de universiteit toegankelijk (art. 9.56). Hij kan daarvoor dus geen financiële bijdrage vragen of studenten selecteren.

[7-064] Het bestuur van de private organisatie moet het college van bestuur de nodige inlichtingen geven omtrent de bijzondere leerstoel (art. 9.54, tweede lid). De bevoegdverklaring kan, hoewel de wet daarover zwijgt, voor een bepaalde termijn worden verleend. In de praktijk is dit veelal vijf jaar. De bevoegdverklaring kan worden ingetrokken als het bepaalde in de wet of het reglement voor de leerstoel niet wordt nagekomen dan wel als de bijzonder hoogleraar het onderwijs veronachtzaamt of zonder goede grond gedurende een jaar heeft onderbroken. Ook kan de bevoegdverklaring worden ingetrokken als het belang van het wetenschappelijk onderwijs zich ten gevolge van wijzigingen in de omstandigheden met de bevoegdverklaring niet langer verdraagt (art. 9.58). Dit laatste kan zich voordoen bijv. als de universiteit besluit een

⁶⁰² Art. 131, onder a, WWO 1960

eigen hoogleraar te benoemen op hetzelfde gebied als dat waarop de bijzondere leerstoel betrekking heeft.

7.9. Kerkelijke hoogleraren

[7-065] De *kerkelijke hoogleraren* die een bijzondere categorie bijzondere hoogleraren vormden, zijn bij de wet inzake “versterking besturing” afgeschaft. Kerkelijke leerstoelen ontleenden hun bestaan aan overgangsrechtelijke bepalingen van artikel 84 WWO 1960, artikel 209 WWO 1986 en ten slotte artikel 9.52 “oud” WHW. Een bevoegdverklaring door de universiteit tot het vestigen van zulk een leerstoel was niet aan de orde. Ook ten aanzien van de benoeming van kerkelijke hoogleraren had de universiteit geen bevoegdheid. De afschaffing van de kerkelijke hoogleraar hangt samen met de oprichting van de Protestantse Theologische Universiteit (PThU) met opleidingen in Kampen, Leiden en Utrecht⁶⁰³. Deze universiteit is het resultaat van een fusie van de Theologische Universiteit Kampen (ThUK), het Theologisch Wetenschappelijk Instituut (ThWI) te Leiden en Utrecht, het Evangelisch-Luthers Seminarium (ELS) te Utrecht en het Theologisch Seminarium Hydepark te Doorn. De PThU verzorgt o.m. de opleiding van predikanten van de Protestantse Kerk in Nederland. Dat er evenwel ook nog kerkelijke hoogleraren waren van andere kerkgenootschappen dan de Protestantse Kerk in Nederland zoals de Remonstrantse Broederschap en de Algemeen Doopsgezinde Sociëteit, blijkt de wetgever te zijn ontgaan.

7.10. De centrale vraagstelling toegespitst op de arbeidsvoorwaardenvorming en het personeelsbeleid

[7-066] Vanuit de in hoofdstuk 1 van dit boek geformuleerde centrale vraagstelling, hoe de zelfstandigheid van de instellingen voor hoger onderwijs ten opzichte van de overheid kan worden vergroot zonder dat hiermee afbreuk wordt gedaan aan de verantwoordelijkheid van de minister van OCW voor het stelsel van hoger onderwijs, dient te worden nagegaan of bepalingen in de WHW ten aanzien van de arbeidsvoorwaardenvorming en het personeelsbeleid noodzakelijk of wenselijk zijn. In dat hoofdstuk is uiteengezet waarom de zelfstandigheid van de instellingen voor hoger onderwijs ten opzichte van de overheid zo groot mogelijk moet zijn. In dat hoofdstuk is ook een aantal uitgangspunten geformuleerd, die zijn samen te vatten als “normalisatie” en “een zo veel mogelijk gelijk speelveld voor bekostigde en niet-bekostigde instellingen”.

[7-067] Vastgesteld kan worden dat de overheid zich ten aanzien van het hoger onderwijs op geen enkel gebied verder heeft teruggetrokken dan op dat van de arbeidsvoorwaarden en het personeelsbeleid en -beheer. De overheid heeft daar geen enkele inhoudelijke bemoeienis meer mee. Arbeidsvoorwaarden en personeelsbeleid en -beheer zijn in hun geheel een zaak van het bestuur van de instelling als werkgever en de vak-

⁶⁰³ In 2012, zo is de bedoeling, zal de PThU verhuizen van Kampen, Leiden en Utrecht naar Amsterdam en Groningen.

organisaties voor overheids- en onderwijspersoneel, resp. de desbetreffende medezeggenschapsorganen. Er is geen reden dit in de toekomst te wijzigen en de minister alsnog bevoegdheden terzake te geven. De praktijk heeft geleerd dat er geen vrees hoeft te bestaan dat hierdoor het zgn. voorzieningenniveau wordt aangetast. De belangen van werkgever en werknemersvertegenwoordigers lopen in hoge mate parallel. Werkgever en werknemer hebben er belang bij dat hun instelling bekend staat als een goed werkgever, goede arbeidsvoorwaarden biedt en daardoor aantrekkelijk is voor goede docenten en onderzoekers. Aan de andere kan hebben beiden er belang bij dat de arbeidsvoorwaarden niet ten koste gaan van de werkgelegenheid en de kwaliteit van het onderwijs, het onderzoek en de ondersteunende faciliteiten. De kwaliteit van het onderwijs en onderzoek geeft de instelling prestige, dat afstraalt op haar personeel en een relevante factor kan zijn in de verdere loopbaan.

[7-068] Van artikel 4.5 WHW betreffende de arbeidsvoorwaardenvorming kunnen het tweede en derde lid worden geschrapt nu de in die leden bedoelde amvb door de decentralisatie van de zgn. protocolonderwerpen is vervallen. Ook de verwijzing in het eerste lid van dat artikel naar deze amvb kan vervallen. De bepaling in dat lid dat het bestuur van een bijzondere instelling zorg draagt voor de regeling van de rechtspositie van het personeel kan daarmee ook vervallen. Die bepaling is als de verwijzing naar de amvb wordt geschrapt, overbodig geworden. Voor het bestuur van een bijzondere instelling geldt hetgeen voor elke werkgever in Nederland geldt: het sluiten van een arbeidsovereenkomst overeenkomstig het BW en de Cao. Indien, zoals ik in hoofdstuk 2 heb aangegeven, de openbare universiteiten en academische ziekenhuizen zoals ook met de openbare hogescholen is gebeurd, worden omgezet in bijzondere instellingen, kunnen ook de overige bepalingen van artikel 4.5 en daarmee het gehele artikel worden geschrapt. Voor een privaat arbeidsvoorwaardenregime bij de aldus in bijzondere instellingen omgezette universiteiten en academische ziekenhuizen zal het op zich zelf niet nodig zijn de specifieke bevoegdheid van de minister de leden van de raad van toezicht te benoemen te schrappen. Het verdient wel aanbeveling gezien het in hoofdstuk 1 geformuleerde uitgangspunt van een zo veel mogelijk gelijk speelveld voor de instellingen voor hoger onderwijs. Het is een rudiment van het oorspronkelijke karakter van de openbare universiteiten als rijksuniversiteiten. Overigens is ook bij een publiekrechtelijke instelling een privaat arbeidsvoorwaardenregime niet uitgesloten. Bij de Nederlandse Organisatie voor toegepast natuurwetenschappelijk onderzoek TNO, een publiekrechtelijke organisatie die ingesteld is bij wet en haar rechtspersoonlijkheid ontleent aan de wet (art. 3 TNO-wet)⁶⁰⁴ waarbij bovendien de leden van de raad van toezicht en de leden van de raad van bestuur door de overheid worden benoemd (artt. 7 en 8 TNO-wet), is het personeel sedert jaar en dag in dienst op basis van een arbeidsovereenkomst. Verwezen zij naar de uiteenzetting in de memorie van toelichting op de TNO-wet⁶⁰⁵. De doelstellingen en taken van de instellingen voor hoger onderwijs dwingen niet tot een ambtenarenstatus voor het personeel. Het is zelfs

⁶⁰⁴ Wet van 19 december 1985, Stb. 762

⁶⁰⁵ Kamerstukken II, 1983-1984, 18 393, nr. 3, blzz. 19, 20 en 21

de vraag of een ambtenarenstatus nog noodzakelijk is bij onderdelen van de overheid zoals departementen en “echte” zbo’s zoals de NVAO en NWO. Hierover wordt reeds vele jaren discussie gevoerd. Actueel is het initiatiefvoorstel van de leden van de Tweede Kamer Koşer Kaya (D’66) en Van Hijum (CDA) van een Wet normalisering rechtspositie ambtenaren, waarbij voor het overgrote deel van de ambtenaren de ambtelijke aanstelling wordt vervangen door een civielrechtelijke arbeidsovereenkomst⁶⁰⁶.

[7-069] Artikel 4.2, eerste lid, WHW inzake het personeelsbeleid en -beheer is overbodig. Het personeelsbeleid en -beheer wordt gevoerd door het orgaan dat daartoe ingevolge de interne bestuursorganisatie bevoegd is. Dit zal in de regel het college van bestuur zijn. De overige leden van dit artikel betreffende het document met streefcijfers aan de hand waarvan een beleid inzake evenredige vertegenwoordiging van vrouwen in leidinggevende functies op het gebied van onderwijs, resp. onderzoek wordt gevoerd, kunnen nu de overheid daaraan geen rechtsgevolgen verbindt, worden geschrapt. Het is zinvoller er voor te zorgen dat dit onderwerp regelmatig aan de orde komt in het overleg met de vakorganisaties resp. in dat met de desbetreffende medezeggenschapsorganen.

[7-070] In hoofdstuk 11 zal ik ingaan op artikel 4.7 WHW inzake de commissies van beroep voor het personeel van de bijzondere instellingen. Ik zal in dat hoofdstuk aangeven dat dit artikel uit de wet dient te worden geschrapt.

[7-071] Als gevolg van het schrappen van de artikelen 4.2, 4.5 en 4.7 WHW kan ook het artikel inzake de reikwijdte van hoofdstuk 4 WHW en daarmee het gehele hoofdstuk vervallen. In een nieuwe wet op het hoger onderwijs en onderzoek zullen – ervan uitgaande dat alle openbare instellingen een privaatrechtelijke status krijgen – geen regels meer moeten worden opgenomen over de arbeidsvoorwaardenvorming en het arbeidsvoorwaardenoverleg. Hiervoor geldt de regelgeving die daarvoor in Nederland normaal is, nl. het BW en de Wet op de collectieve arbeidsovereenkomst, regelgeving die geldt zowel voor bekostigde als niet-bekostigde instellingen.

[7-072] Ook al heeft de overheid geen relatie meer met het personeelsbeleid bij en de arbeidsvoorwaarden van het personeel bij de instellingen voor hoger onderwijs, toch blijkt dat zij het maar niet kan laten zich met het personeel te bemoeien. In paragraaf 5 is melding gemaakt van een bepaling die was neergelegd in artikel 2.2, tweede lid, van het ingetrokken wetsontwerp van een Wet op het hoger onderwijs en onderzoek (WHOO), die voorschreef dat het college van bestuur een zodanig beleid moest voeren dat de deskundigheid van het personeel van de instelling zou worden gestimuleerd en dat het personeel dat direct betrokken is bij onderwijs en onderzoek voldoende ruimte zou hebben voor de uitoefening van het beroep. Recent is er een wetsvoorstel ingediend in verband met de versterking van de positie van personeel dat is belast met het

⁶⁰⁶ Handelingen II, 2010-2011, 3255, nrs 1-3

geven van onderwijs⁶⁰⁷, waarin het college van bestuur van een hogeschool wordt opgedragen “mede gegeven artikel 1.6” inzake de academische vrijheid “waarborgen (te scheppen) voor de zeggenschap van het personeel dat is belast met het verzorgen van onderwijs. Dat personeel krijgt de opdracht dat het gezamenlijk en in overleg met het college van bestuur vorm en inhoud geeft aan de zeggenschap en ten slotte moet het college van bestuur van de hogeschool met dat personeel een regeling voor het werkoverleg vaststellen”. Uit de memorie van toelichting blijkt dat het erom gaat dat de docenten zeggenschap hebben over het onderwijskundig en kwaliteitsbeleid in de hogeschool. Het gaat dus niet om medezeggenschap maar om zeggenschap. Uit de memorie van toelichting blijkt voorts dat de het wetsvoorstel de uitwerking is van de afspraken over de sterkere positie van de leraar in de sectorale Convenanten Leer-Kracht van Nederland voor primair en voortgezet onderwijs, het middelbaar en hoger beroepsonderwijs⁶⁰⁸. Het convenant met betrekking tot het hoger beroepsonderwijs is op 17 november 2008 ondertekend door de bewindslieden van OCW, de HBO-raad en de ACOP, de CCOP en tot de CMHF behorende Unie Nederlandse Federatie voor Tertiair Onderwijs (Unie NFTO). Dit convenant had beter uitsluitend moeten worden ondertekend door de HBO-raad als werkgeversorganisatie en de werknemersorganisaties. De betrokkenheid van de minister en dus de wettelijke regeling lijken voort te komen uit het feit dat ook is afgesproken de beloning van de leraar te verbeteren, waarvoor financiering door de overheid noodzakelijk is. Of van dit laatste ook maar iets terecht komt, is gelet op de aangekondigde bezuinigingen van het kabinet Rutte-Verhagen dubieus. Hoe dan ook, het convenant had niet moeten inhouden dat er een wettelijke regeling komt. De wijziging van de WHW zoals deze in het genoemde wetsontwerp is opgenomen, dient te worden geschrapt. Personeelsbeleid incl. de versterking van de positie van de leraar in de hogeschool is een zaak van werkgevers en werknemers en niet van de minister van OCW. Een convenant tussen de HBO-raad en de werknemersorganisaties was voldoende geweest. Bovendien geldt artikel 1.6 WHW met de betekenis daarvan voor de professionele ruimte van de docent vanaf de totstandkoming van die wet ook voor de docent van de hogeschool. Als de overheid door middel van wetgeving iets zou willen doen ter versterking van de positie van de leraar kan zijn beter de positie van de lector – zoals dat ook voor de hoogleeraar is gedaan – in de wet omschrijven en de faculteit met haar relatieve autonomie ook bij hogescholen verplicht stellen. Op dit laatste wordt nader ingegaan in paragraaf 9.7.

⁶⁰⁷ Kamerstukken II, 2009-2010, 32 396, nr. 2

⁶⁰⁸ Stcrt. van 3 maart 2009, nr. 42

8. STUDENTEN

8.1. Inleiding

[8-001] Hoewel de wettelijke doelstelling van universiteiten tweeledig is, nl. het verzorgen van wetenschappelijk onderwijs en het verrichten van wetenschappelijk onderzoek, en hogescholen binnen hun wettelijke doelstelling om hoger beroeps-onderwijs te verzorgen, onderzoek kunnen verrichten (art. 1.3, eerste en derde lid), worden zowel universiteiten als hogescholen door de wetgever primair gezien als onderwijsinstellingen. Dit blijkt al uit het feit dat zij in de WHW worden aangeduid als “instellingen voor hoger onderwijs” en niet als instellingen voor hoger onderwijs en onderzoek. Voor het wetenschappelijk onderwijs is, zoals in hoofdstuk 2 is uiteengezet, essentieel dat dit wordt verzorgd door docenten die daadwerkelijk de wetenschap beoefenen. Binnen hogescholen kunnen lectoren en andere docenten onderzoek verrichten gericht op de beroepspraktijk (art. 1.3, derde lid, tweede volzin). Wetenschappelijk onderzoek dat in het geheel geen relatie heeft met wetenschappelijk onderwijs, hoort in een universiteit niet thuis. Voor onderzoek binnen een hogeschool dat in het geheel geen verband heeft met het onderwijs van die hogeschool, geldt hetzelfde.

[8-002] Onderwijs, en dus ook hoger onderwijs, berust in de kern op de relatie docent en student. De docent verzorgt het onderwijs in de opleiding dat hem door het opleidingsbestuur of ander bevoegd orgaan is opgedragen overeenkomstig de onderwijs- en examenregeling en het eventuele nadere onderwijsprogramma. De student participeert in het onderwijs. Niet alleen de kwaliteit van de onderwijs- en examenregeling en het eventuele nadere onderwijsprogramma en niet alleen de kwaliteit van de docent bepalen de kwaliteit van het onderwijs, ook de student is hiervoor essentieel. Universiteiten en hogescholen zien de student graag als iemand die actief participeert in het onderwijs en ook overigens actief is binnen de universitaire of hogeschoolgemeenschap. Het merendeel van de studenten gedraagt zich evenwel als consument. De politiek is dubbelhartig. Nu eens wordt de student beschouwd als een actief lid van de universitaire of hogeschoolgemeenschap nl. waar het gaat om zijn invloed op het bestuur en zijn rol in de medezeggenschap, dan weer als een consument waar wordt gepleit voor vraagsturing en een verhaals- of compensatierecht.

[8-003] Dit hoofdstuk beperkt zich tot een schets van de *juridische positie* van de student in het hoger onderwijs. Deze positie is grotendeels geregeld in titel 3 van hoofdstuk 7 WHW of krachtens dat hoofdstuk in nadere regelingen van de desbetreffende universiteit of hogeschool. Het verhaalsrecht komt hierbij expliciet aan de orde. Voor de rechten en plichten van de student zijn overigens ook de bepalingen van de wet betreffende het onderwijs en de examens van belang. Veel van deze rechten en plichten worden nader geregeld in onderscheiden onderwijs- en examenregelingen. Deze “studierechten”⁶⁰⁹ en plichten zijn besproken in hoofdstuk 5 van dit boek. In de volgende

⁶⁰⁹ Term ontleend aan: M.J. Cohen, Studierechten in het wetenschappelijk onderwijs (Zwolle 1981)

paragrafen komen aan de orde de rechten en plichten van de (aanstaande) student in de sfeer van de inschrijving. De rechten van de student in het kader van het bestuur en de medezeggenschap komen aan de orde in de hoofdstukken 9 en 10 en de rechtsbescherming van de student in hoofdstuk 11. Het gaat hierbij om de rechten en plichten van de student in zijn relatie tot de universiteit of hogeschool. Een bespreking van de rechten van de student jegens de overheid in het kader van de studiefinanciering valt buiten het kader van dit boek. Daarop wordt aan het eind van dit hoofdstuk in de paragraaf over financiële ondersteuning van studenten dan ook slechts summier ingegaan.

[8-004] Behoudens waar het de rechtsbescherming van de student betreft, is ten aanzien van de rechtspositie van de student het onderscheid tussen *openbare universiteiten* enerzijds en de *bijzondere universiteiten en hogescholen* anderzijds nauwelijks van belang. Weliswaar zijn de wettelijke bepalingen inzake de rechtspositie van de student voor de openbare universiteiten regels en voor de bijzondere instellingen bekostigingsvoorwaarden, maar deze bekostigingsvoorwaarden laten inzake de rechtspositie van de student in het algemeen de bijzondere instellingen nauwelijks meer ruimte dan de wettelijke regels aan de openbare universiteiten laten. De bijzondere instellingen dienen zich ten aanzien van de student en aanstaande student stipt te gedragen overeenkomstig de wettelijke bepalingen. Deze kunnen weliswaar, indien gewenst, door de bijzondere instellingen in eigen regelingen worden “vertaald” als die eigen regelingen maar volstrekt conform de wettelijke bepalingen luiden. De desbetreffende wettelijke bepalingen creëren als keerzijde van de verplichting die de wet oplegt aan de besturen van de bijzondere instellingen, voor de studenten van deze instellingen een rechtstreekse aanspraak. Hierdoor verschilt hun positie in de praktijk niet of nauwelijks van die van studenten aan de openbare instellingen.

[8-005] Over de positie van de bijzondere instellingen, met name die van de bijzondere universiteiten, is bij de voorbereiding van de WWO 1986 met deze universiteiten uitvoerig overleg gepleegd. Dat overleg heeft vooral betrekking gehad op de wijze waarop de wettelijke bepalingen voor bijzondere instellingen van hoger onderwijs zouden moeten gelden⁶¹⁰. Verwezen zij naar hetgeen hierover is gezegd in hoofdstuk 1. De uitkomsten van dat overleg zijn neergelegd in de WWO 1986 en werken nog altijd door in de WHW. Het karakter van de wettelijke bepalingen van de WHW betreffende de rechten en plichten van de student, verschilt dan ook niet van dat van de desbetreffende bepalingen van de WWO 1986. Overigens is de gehele systematiek van de WHW ter zake van de inschrijving en de daaraan verbonden rechten in essentie ontleend aan de WWO 1986⁶¹¹, die deze systematiek op haar beurt weer heeft ontleend aan de WWO 1960 zoals deze naar aanleiding van de zgn. collegegeldboycot in de jaren 1971 t/m 1973 van de vorige eeuw fundamenteel is gewijzigd⁶¹².

⁶¹⁰ Kamerstukken II, 1980-1981, 16 802, blzz. 52 t/m 55

⁶¹¹ Zie voor de regeling in de WWO 1986: R.G. Louw. De rechtspositie van de studerende (U&H 1986-1987).

⁶¹² Wet van 3 juli 1974, Stb. 421 (inschrijving, collegegeldheffing en toelating tot het afleggen van examens)

[8-006] Vóór deze wijziging waren de inschrijving en collegegeldheffing slechts summier geregeld. De wet bepaalde nauwelijks meer dan dat het recht tot het bijwonen van het onderwijs gedurende een studiejaar werd verkregen door inschrijving door of namens de rector magnificus tegen betaling van het inschrijvingsgeld, dat tot de inschrijving niet werd overgegaan dan nadat het bewijs was overgelegd dat het verschuldigde collegegeld was betaald of vrijstelling van collegegeld werd genoten, en dat de inschrijving voor het studiejaar, waarvoor zij was bestemd, het recht gaf tot het bijwonen van het onderwijs alsmede toegang tot alle bij de instelling behorende wetenschappelijke inrichtingen en verzamelingen (art. 77 WWO 1960). Door de wetwijziging werd in de wet vastgelegd dat het college van bestuur het orgaan is dat voor de inschrijving en collegegeldheffing bevoegd is. Voorts werd in de wet een duidelijke systematiek neergelegd met als elementen de inschrijvingsplicht, de onderscheiden voorwaarden voor de inschrijving, de inschrijving zelf en de rechten en plichten aan de inschrijving verbonden. Ten slotte werd in de wet een aantal sanctiebepalingen opgenomen om in de toekomst een collegegeldboycot te voorkomen. Helaas zijn in de loop der jaren de desbetreffende wettelijke bepalingen zodanig gewijzigd dat deze systematiek niet meer duidelijk uit de wet zelf blijkt.

[8-007] De student ontleent zijn rechten niet alleen rechtstreeks aan de wet maar ook indirect aan verschillende door de bevoegde organen van de universiteit of hogeschool krachtens de wet vastgestelde regelingen. De onderwijs- en examenregelingen zijn zojuist al door mij genoemd. Niet alle door deze organen vastgestelde regelen evenwel creëren rechten voor de student, met name niet het door het college van bestuur vast te stellen *studentenstatuut*. Dat statuut geeft niet meer dan informatie over de door de bevoegde organen eerder vastgestelde regelingen met betrekking tot de studieopbouw, ondersteunende faciliteiten, studentenvoorzieningen, de rechten en plichten van studenten alsmede over verschillende procedures (art. 7.59). Het studentenstatuut kan aan de rechten en plichten van studenten zoals neergelegd in de wet en krachtens de wet in de door de bevoegde organen vastgestelde regelingen, niets toevoegen noch daar iets aan afdoen⁶¹³. Het is dan ook niet mogelijk, in het kader van de medezeggenschap, op grond van het instemmingsrecht ten aanzien van het studentenstatuut, ook ten aanzien van die andere regelingen een instemmingsrecht te claimen.

8.2. Wettelijke regeling: uitgangspunt en systematiek

[8-008] *Uitgangspunt* van de wet is dat degene die aan een (bekostigde) universiteit of hogeschool wenst te studeren – anders dan op de voet van contractonderwijs – bij die instelling moet zijn ingeschreven. Het wettelijk systeem van inschrijving heeft betrekking op het onderwijsaanbod voor zover dat betreft initiële opleidingen in de zin van de wet⁶¹⁴. De wettelijke regeling ziet dus niet op de inschrijving van studenten voor (geaccrediteerde) niet-initiële opleidingen. Hun inschrijving is geen inschrijving in de zin van de wet. Zij zijn ook geen studenten in de zin van de wet⁶¹⁵. Hetzelfde geldt

⁶¹³ Vgl. het antwoord van minister Deetman op de vragen van de kamerleden Worrell en Van den Anker over de rechten en plichten van studenten (Kamerstukken II, 1982-1983, 16 december 1982).

⁶¹⁴ Zie voor het onderscheid initieel en niet-initieel onderwijs paragraaf 5.1.

⁶¹⁵ Dit blijkt het ministerie van OCW soms te vergeten: in de Subsidieregeling postinitiële masteropleidingen hoger beroepsonderwijs (Stcrt. 2009, 11613) wordt de subsidie voor deze postinitiële opleidingen berekend aan de hand van een vermenigvuldiging waarvan een der factoren het aantal studenten is,

voor degenen die op basis van contractonderwijs aan een universiteit of hogeschool studeren bijv. in het kader van het hoger onderwijs voor ouderen (HOVO), voor degenen die deelnemen aan postacademisch onderwijs of post-hoger beroepsonderwijs, enz. Formeel zijn deze studenten cursisten die een – althans daarvan moet worden uitgegaan⁶¹⁶ – kostendekkend cursusgeld betalen. De wettelijke regeling van de inschrijving is ook niet van toepassing op de (niet-bekostigde) rechtspersonen voor hoger onderwijs. Inschrijving aan die rechtspersonen is geen inschrijving in de zin van de WHW en studenten aan die rechtspersonen zijn geen studenten in de zin van de WHW. Hetzelfde geldt voor de inschrijving van studenten voor een niet bekostigde opleiding aan een bekostigde instelling. Ook deze inschrijving is geen inschrijving in de zin van de wet en de studenten zijn geen studenten in de zin van de wet.

[8-009] De inschrijving zelf heeft voor zover het een openbare universiteit betreft het *karakter* van een formeel eenzijdige beschikking en voor zover het een bijzondere universiteit of hogeschool betreft, van een civielrechtelijke (onderwijs)overeenkomst. Deze overeenkomst is niet geregeld als bijzondere overeenkomst in (boek 7 van) het Burgerlijk Wetboek (BW). De algemene bepalingen van het BW met betrekking tot overeenkomsten zijn wel van toepassing. De overeenkomst is ook niet nadere geregeld in de WHW op de wijze waarop dit in artikel 8.1.3 WEB is gebeurd⁶¹⁷. Dat is ook niet nodig gezien de in paragraaf 8.1 besproken betekenis van de wettelijke bepalingen inzake de rechtspositie van de student voor de bijzondere instellingen en de ook op bijzondere instellingen berustende verplichting een studentenstatuut vast te stellen (art. 7.59). De inschrijving kan geschieden in de primaire inschrijvingsvorm, als student, dan wel in een afgeleide inschrijvingsvorm, nl. als extraneus. De inschrijvingsvorm als extraneus berust op het oude beginsel dat ieder tot de examens wordt toegelaten “onverschillig waar hij de daartoe vereiste kundigheden heeft opgedaan” (artt. 26, eerste lid, aanhef, WWO 1960 en 24, eerste lid, WWO 1986). Dit beginsel betekende dat van de examinandus niet kon worden verlangd dat hij ter voorbereiding op het examen het onderwijs aan de instelling had gevolgd, behoudens waar het praktische oefeningen betrof, hoewel ook daarvan op grond van elders opgedane praktische ervaring vrijstelling kon worden gegeven. Dit beginsel dat bij de behandeling van de wijziging van de WWO 1960 in het kader van de herziening van de regeling van inschrijving, collegegeldheffing en toelating tot de examens in het wetenschappelijk onderwijs nog als een belangrijk beginsel werd beschouwd⁶¹⁸, is in de WHW geruisloos verdwenen, zeer waarschijnlijk omdat het niet paste bij de schoolse traditie van het hoger beroepsonderwijs.

waarbij expliciet wordt aangegeven dat dit studenten moeten zijn in de zin van de wet (art. 1, onder h, Subsidieregeling juncto art. 1.1, onder r, Uitvoeringsbesluit WHW 2000).

⁶¹⁶ Zie hiervoor paragraaf 4.8.3.

⁶¹⁷ Zie voor de onderwijsovereenkomst in de WEB en kritiek daarop: Pieter Huisman en Paul Zoontjens, “Selectie bij toegang tot het onderwijs”, blzz. 204 t/m 208

⁶¹⁸ Kamerstukken II, 12 777, nr 8, blzz. 10 en 15

[8-010] De inschrijving voor een duale opleiding en de inschrijving bij de Open Universiteit kunnen slechts geschieden als student (art. 7.32, tweede lid). De afgeleide inschrijvingsvorm “toehoorder” is bij de inwerkingtreding van de WHW als wettelijke inschrijvingsvorm vervallen. Aan een wettelijke regeling van deze inschrijvingsvorm, waaraan uitsluitend het recht was verbonden geheel of gedeeltelijk aan het onderwijs deel te nemen en niet het recht examen af te leggen, is geen behoefte. Het recht aan het onderwijs deel te nemen, kan immers ook in het kader van contractonderwijs worden verleend. Voor de deelnemers aan dit contractonderwijs wordt in de praktijk overigens nog altijd de term toehoorder gebruikt. De afgeleide inschrijvingsvorm als toehoorder nieuwe stijl of, zoals deze inschrijvingsvorm later werd aangeduid, als auditor, is vervallen in het kader van het afschaffen van de inschrijvingsduur. Door de inschrijvingsduur werd de inschrijving als student, die plaats vond tegen betaling van een gereduceerd collegegeld, tot een aantal jaren – gerelateerd aan de cursusduur – beperkt. Na verbruik van de inschrijvingsduur (als student) was inschrijving als auditor mogelijk met dezelfde rechten als een student, maar tegen betaling van een hoger collegegeld.

[8-011] De inschrijvingsduur is destijds in het wetenschappelijk onderwijs geïntroduceerd bij de Wet herstructurering w.o.⁶¹⁹ en is bij de Wet twee-fasenstructuur w.o.⁶²⁰ geëffectueerd. Zij beperkte de tijd waarvoor de betrokkene als student ingeschreven kon zijn voor de propedeutische fase van een studierichting onderscheidenlijk voor de zgn. eerste fase (dus voor welke studierichting dan ook) als geheel alsmede voor individuele opleidingen van de tweede fase. Uit een oogpunt van doelmatigheid en verantwoorde besteding van de relatief schaarse overheidsmiddelen werd het niet aanvaardbaar geacht dat ieder, zij het met de vereiste vooropleiding, onbeperkt in de tijd tegen gereduceerd tarief en dus op kosten van de nationale gemeenschap in het hoger onderwijs kon (blijven) studeren. Ook in het hoger beroepsonderwijs is de inschrijvingsduur geïntroduceerd. In de WHBO was daarvoor een regeling opgenomen. Bij de zgn. Harmonisatiewet⁶²¹ is de inschrijvingsduur voor de gehele eerste fase van het hoger onderwijs geïntroduceerd, zodat het niet meer mogelijk was na zes jaar voltijds te hebben gestudeerd in de eerste fase van het hoger beroepsonderwijs nog zes jaar voltijds in die fase te studeren in het wetenschappelijk onderwijs of omgekeerd. Bij de totstandkoming van de WHW is dit systeem overgenomen.

[8-012] De inschrijvingsduur was zodanig bepaald, dat er tussen enerzijds de cursusduur en anderzijds de inschrijvingsduur een ruime marge was. Deze marge was gecreëerd voor het opvangen van vertraging in de studie. Voor zover in concrete gevallen die marge niet voldoende zou blijken, was, indien die studievertraging was toe te rekenen aan “omzwaaien” of “overmacht” dan wel bepaalde persoonlijke omstandigheden, verlenging van inschrijvingsduur mogelijk. De inschrijvingsduur is afgeschaft bij de Wet van 28 maart 1996, Stb. 226, waarbij in de plaats van de inschrijvingsduur de begrippen “wettelijk collegegeld” en “instellingscollegegeld” zijn geïntroduceerd. Daarbij is tevens de inschrijvingsvorm als auditor afgeschaft omdat daaraan in de nieuwe systematiek geen behoefte meer was. Het lagere wettelijk collegegeld was voor de inschrijving voor een voltijdse opleiding verschuldigd door degene die bij de aanvang van de studie nog geen achttien jaar was alsmede door degene van achttien jaar en ouder die

⁶¹⁹ Stb. 1975, 656

⁶²⁰ Stb. 1981, 137

⁶²¹ Wet van 28 maart 1996, Stb. 226

studiefinanciering genoot uit hoofde van de Wet op de studiefinanciering. Alle anderen waren het instellingscollegegeld verschuldigd. De huidige regeling inzake de verschuldigdheid van het wettelijk resp. instellingscollegegeld, die hierna wordt besproken, is geïntroduceerd bij de wijzigingswet inzake “versterking besturing”. Bij het op 1 februari 2011 bij de Tweede Kamer ingediende voorstel van “Wet verhoging collegegeld langstudeerders” wordt, mocht dat voorstel tot wet worden, de inschrijvingsduur feitelijk opnieuw geïntroduceerd⁶²².

[8-013] Tot de inschrijving wordt pas overgegaan als aan een aantal *voorwaarden* is voldaan. Zij kunnen worden onderscheiden in onderwijskundige voorwaarden, financiële voorwaarden en administratieve voorwaarden. De onderwijskundige voorwaarden bestaan in vooropleidingseisen. Deze voorwaarden gelden ongeacht de inschrijvingsvorm: student of extraneus. Hierop heeft hoofdstuk 7, titel 2, WHW betrekking. De financiële voorwaarden betreffen het collegegeld, dat voor de inschrijving als student verschuldigd is, en het examengeld, dat voor de inschrijving als extraneus verschuldigd is. Het collegegeld wordt onderscheiden in wettelijk collegegeld en instellingscollegegeld. Op het collegegeld en examengeld heeft hoofdstuk 7, titel 3, paragraaf 2, WHW betrekking. De administratieve voorwaarden zijn van tweeërlei aard: zij omvatten eisen met betrekking tot de nationaliteit of verblijfstitel en eisen van procedurele aard. Deze voorwaarden zijn neergelegd in de artikelen 7.32, vijfde lid, en 7.33 WHW en krachtens laatstgenoemd artikel in interne regels van de universiteit of hogeschool, alsmede in de artikelen 7.37, vierde lid, WHW en in hoofdstuk 7, titel 3, paragrafen 4 en 4a, van die wet.

[8-014] Door de inschrijving wordt *een juridische status* verkregen waaraan rechten en verplichtingen zijn verbonden. Deze rechten en verplichtingen zijn wel verschillend al naar gelang de inschrijvingsvorm: student of extraneus.

[8-015] Inschrijving is noodzakelijk om het recht te verkrijgen aan het onderwijs deel te nemen en/of het recht examen en tentamens af te leggen. Zij is niet nodig voor het verkrijgen van het *getuigschrift* van een met goed gevolg afgelegd examen noch voor het verkrijgen van de aan dat examen verbonden *graad*. Het gaat in deze gevallen niet om het deelnemen aan onderwijs of het afleggen van examens. Van een examinandus die in een bepaald studiejaar het examen met goed gevolg heeft afgelegd, mag dus geen inschrijving worden verlangd en geen collegegeld worden gevraagd indien hij in het volgende studiejaar alleen maar het getuigschrift en de bijbehorende graad wenst te ontvangen.

8.3. Onderwijskundige voorwaarden voor inschrijving

[8-016] Tot de voorwaarden waaraan moet zijn voldaan alvorens tot inschrijving kan worden overgegaan behoren in de eerste plaats onderwijskundige voorwaarden. Zij gelden voor beide inschrijvingsvormen, waaraan het recht is verbonden aan de universiteit of hogeschool examens af te leggen, dus zowel voor de inschrijving als student

⁶²² Kamerstukken II, 2010-2011, 32 618, nrs 1-2

als voor de inschrijving als extraneus. Voor de inschrijving aan de Open Universiteit gelden, althans wat de bacheloropleiding betreft, per definitie geen onderwijskundige voorwaarden (art. 7.24, derde lid). Omdat de onderwijskundige voorwaarden – behoudens een enkele uitzondering – ook gelden voor de geaccrediteerde opleidingen van de (niet bekostigde) rechtspersonen voor hoger onderwijs en de opleidingen van bekostigde instellingen waarvoor zij niet bekostigd worden, is het strikt genomen onjuist dat de wetgever deze voorwaarden relateert aan de inschrijving in de zin van de WHW. Deze onderwijskundige voorwaarden hebben dan ook een andere betekenis: zij brengen het niveau tot uitdrukking dat van degene die wil gaan studeren, ten minste wordt verwacht bij de aanvang van de desbetreffende opleiding en daarmee het aanvangsniveau van die opleiding.

[8-017] Tot de onderwijskundige voorwaarden behoren in de eerste plaats de vooropleidingseisen. Hierbij moet onderscheid worden gemaakt tussen vooropleidingseisen voor een bacheloropleiding en vooropleidingseisen voor een masteropleiding. Zij zijn neergelegd in paragraaf 1, onderscheidenlijk paragraaf 2 van hoofdstuk 7, titel 2, WHW. Op hun beurt moeten de vooropleidingseisen voor een bacheloropleiding worden onderscheiden in primaire vooropleidingseisen (art. 7.24, eerste en tweede lid) en nadere vooropleidingseisen (art. 7.25). Bovendien zijn soms in aanvulling op de primaire en nadere vooropleidingseisen nog eisen mogelijk, die selectie van studenten meebrengen: de zgn. aanvullende eisen (artt. 7.26, 7.26a en 7.27).

[8-018] De vooropleidingseisen gelden voor alle geaccrediteerde initiële opleidingen, dus ook voor initiële opleidingen van instellingen die niet door de overheid worden bekostigd. Omdat het wettelijk inschrijvingsregime niet geldt voor instellingen die niet worden bekostigd, en dus ook niet geldt voor de geaccrediteerde initiële opleidingen van deze instellingen, is ten aanzien van deze opleidingen ook het – in paragraaf 8.8.1 te bespreken – inschrijvingsrecht niet van toepassing. Dit betekent dat voor deze opleidingen zwaardere vooropleidingseisen kunnen worden gesteld en dat bovendien selectie van studenten is toegestaan. De vooropleidingseisen brengen immers het minimum niveau tot uitdrukking dat van de betrokken aanstaande student wordt verwacht. Dit geldt ook voor eventuele initiële opleidingen waarvoor een bekostigde instelling niet wordt bekostigd. Dit geldt a fortiori voor geaccrediteerde niet-initiële opleidingen, die geen van alle door de overheid worden bekostigd. Een consequentie hiervan is dat de in de wet geformuleerde maximale voorwaarden voor de toelating van studenten tot masteropleidingen (artt. 7.30a en 7.30b) niet voor niet-bekostigde instellingen gelden (art. 7.1, tweede lid) noch voor masteropleidingen waarvoor een overigens bekostigde instelling niet wordt bekostigd.

8.4. Vooropleidingseisen voor de bacheloropleiding

8.4.1. Primaire vooropleidingseisen

[8-019] Voor de inschrijving voor een bacheloropleiding in het wetenschappelijk onderwijs geldt als vooropleidingseis het bezit van het diploma voorbereidend wetenschappelijk onderwijs (vwo-diploma) (art. 7.24, eerste lid). Voor de inschrijving voor een bacheloropleiding in het hoger beroepsonderwijs geldt als vooropleidingseis het bezit van een vwo-diploma of van een diploma hoger algemeen voortgezet onderwijs (havo-diploma) dan wel een diploma van een middenkaderopleiding of van een specialistenopleiding als bedoeld in artikel 7.2.2, eerste lid, WEB (mbo-diploma). Met zulk een mbo-diploma wordt voor de inschrijving voor een bacheloropleiding in het hoger beroepsonderwijs gelijkgesteld het diploma van de bij ministeriële regeling aangewezen vakopleidingen, bedoeld in artikel 7.2.2, eerste lid, onder c, WEB (art. 7.24, tweede lid). Het uitgangspunt van deze wettelijke regeling van de primaire vooropleidingseisen is de zgn. “omnivalentie” van het desbetreffend diploma⁶²³, d.w.z. dat het desbetreffende vwo-, havo- of mbo in beginsel toegang geeft tot alle bacheloropleidingen in het wetenschappelijk onderwijs, resp. hoger beroepsonderwijs. “In beginsel” omdat er in de vooropleiding, gelet op de opleiding waarvoor de aanstaande student wenst te worden ingeschreven, deficiënties kunnen zijn d.w.z. vakken of andere programmaonderdelen die in de vooropleiding ontbreken maar essentieel zijn voor het met vrucht kunnen volgen van het onderwijs in de gekozen bacheloropleiding. Daarop hebben de nadere vooropleidingseisen betrekking.

8.4.2. Nadere vooropleidingseisen

[8-020] Het bezit van het diploma waarop de primaire vooropleidingseisen betrekking hebben, is niet zonder meer voldoende om voor de gekozen bacheloropleiding te kunnen worden ingeschreven. Het vwo-diploma of havo-diploma moet namelijk ook betrekking hebben op het juiste profiel, gelet op de opleiding waarvoor inschrijving wordt verlangd. Bij ministeriële regeling wordt dat profiel of worden die profielen aangewezen (art. 7.25, eerste lid). Dit wordt niet aan de universiteiten of hogescholen individueel of collectief overgelaten, omdat dit een zaak is van aansluiting op elkaar van de systemen van het voortgezet onderwijs en het hoger onderwijs, waarvoor de minister verantwoordelijk is.

[8-021] Het profiel waarborgt in het algemeen dat er geen vakken of andere programmaonderdelen ontbreken die relevant zijn voor het goed kunnen volgen van de gekozen bacheloropleiding. Maar dit is niet altijd het geval. Als het diploma betrekking heeft op een profiel waarvan het profieldeel niet voor alle kandidaten uit dezelfde vakken of programmaonderdelen bestaat, kunnen bij ministeriële regeling tevens vakken en programmaonderdelen worden aangewezen, die deel moeten hebben uitgemaakt van het

⁶²³ Vgl. Kamerstukken II, 1991-1992, 21 073, blzz. 34 en 35

examen ter verkrijging van dat diploma (art. 7.25, tweede lid, aanhef en onder a). Aan de andere kant kan de bezitter van een vwo-diploma of havo-diploma dat, gelet op de opleiding waarvoor inschrijving wordt verlangd, niet op het juiste profiel betrekking heeft, toch voor die opleiding worden ingeschreven als bij ministeriële regeling aangewezen vakken en andere programmaonderdelen van het examen ter verkrijging van een in dat diploma deel hebben uitgemaakt (art. 7.25, tweede lid, aanhef en onder b).

[8-022] Wat het diploma van een middenkaderopleiding of een specialistenopleiding dan wel van een vakopleiding betreft kunnen bij de ministeriële regeling vakken en andere programmaonderdelen worden aangewezen die deel moeten hebben uitgemaakt van het examen ter verkrijging van dat diploma als nadere vooropleidingseis om te kunnen worden ingeschreven voor een opleiding of groep van opleidingen aan een hogeschool (art. 7.25, derde lid).

[8-023] Indien de bezitter van een diploma waarop de primaire vooropleidingseisen betrekking hebben, niet voldoet aan de nadere vooropleidingseisen, heeft hij deficiënties. In dat geval kan het college van bestuur bepalen dat hij toch wordt ingeschreven. De betrokkene moet dan blijkens een onderzoek hebben voldaan aan inhoudelijk met die nadere vooropleidingseisen vergelijkbare eisen. Deze eisen moeten worden opgenomen in de onderwijs- en examenregeling van de desbetreffende bacheloropleiding. Hoe de betrokkene zijn deficiënties aanvult opdat hij alsnog aan de gestelde eisen voldoet, is zijn eigen zaak. Hij kan bijv. via de volwasseneneducatie een deelcertificaat behalen voor het ontbrekende vak. Het college van bestuur van de hogeschool, resp. het faculteitsbestuur bij een universiteit regelt de wijze waarop dat onderzoek plaatsvindt. In de regel moet aan deze vergelijkbare eisen zijn voldaan vóór de aanvang van de opleiding. Bij ministeriële regeling kunnen evenwel opleidingen worden aangewezen voor welke, in door het college van bestuur te bepalen gevallen en onder door dat college vast te stellen voorwaarden, aan de eisen kan worden voldaan uiterlijk bij afronding van de propedeutische fase of, indien die fase niet is ingesteld, de eerste periode in die opleiding met een studielast van zestig studiepunten (art. 7.25, vierde lid). Het is niet duidelijk waarom het niet aan de desbetreffende instelling zelf is overgelaten te bepalen op welk tijdstip uiterlijk deficiënties moeten zijn aangevuld. Hier is duidelijk sprake van overregulering.

[8-024] De thans geldende ministeriële regeling inzake nadere vooropleidingseisen⁶²⁴ omvat vier uitgebreide, gedetailleerde bijlagen: twee voor de inschrijving voor opleidingen in het wetenschappelijk onderwijs en twee voor die voor opleidingen in het hoger beroepsonderwijs. De noodzaak van twee bijlagen voor elk van beide typen hoger onderwijs vloeit voort uit wijzigingen van de wetgeving ten aanzien van het vwo- of havo-eindexamen, waardoor het relevant is of dat eindexamen is afgelegd uiterlijk 31 juli 2007 of daarna. Indien mijn voorstel wordt gevolgd, het aangrijpingspunt van de overheid ten aanzien van de instellingen voor hoger onderwijs te verleggen

⁶²⁴ Regeling van de minister van OCW van 8 mei 2007, nr. HO/BL/2007/3152

van de opleiding naar het hogere aggregatieniveau van het domein⁶²⁵, kan de onderhavige ministeriële regeling behoorlijk minder gedetailleerd worden en zou zij niet bij elke nieuwe opleiding of naamswijziging van een opleiding behoeven te worden aangepast.

8.4.3. Aanvullende eisen

[8-025] De wet opent de mogelijkheid om – naast de primaire vooropleidingseisen en de nadere vooropleidingseisen – voor de inschrijving voor bepaalde opleidingen nog aanvullende eisen te stellen. Deze aanvullende eisen zijn formeel geen vooropleidingseisen. Zij betekenen in feite dat de aanstaande student “aan de poort” van de desbetreffende bacheloropleiding wordt geselecteerd. Het stellen van aanvullende eisen is alleen mogelijk indien de uitoefening van het beroep\ of de beroepen waarop de desbetreffende opleiding voorbereidt, dan wel de organisatie en de inrichting van het onderwijs, specifieke eisen stelt wat kennis of vaardigheden betreft die niet of niet in voldoende mate onderdeel zijn van het voortgezet onderwijs of van het beroepsonderwijs, bedoeld in de WEB, onderscheidenlijk specifieke eisen stelt ten aanzien van de eigenschappen van de student (art. 7.26, eerste lid).

[8-026] Voor de aanwijzing van de opleidingen waarvoor aanvullende eisen kunnen worden gesteld, geldt een zware *procedure*. De aanwijzing moet plaatsvinden bij amvb (art. 7.26, tweede lid), die bovendien bij beide Kamers der Staten-Generaal moet worden “voorgehangen” (art. 7.26, derde lid). Kennelijk moet worden voorkomen dat al te lichtvaardig aanvullende eisen worden gesteld. De onderhavige amvb is thans het Uitvoeringsbesluit WHW. Het betreft uitsluitend bacheloropleidingen in het hoger beroepsonderwijs op het gebied van het onderwijs, de techniek, gedrag en maatschappij, gezondheidszorg en economie. De aanvullende eisen voor deze opleidingen zelf moeten bij ministeriële regeling worden gesteld⁶²⁶.

[8-027] Voor *opleidingen op het gebied van de kunst* incl. lerarenopleidingen op dat gebied geldt een afwijkende regeling (art. 7.26a). Hier is geen behoefte gevoeld aan een amvb om de opleidingen aan te wijzen ten aanzien waarvan aanvullende eisen mogen worden gesteld. Kennelijk is het voor deze opleidingen als vanzelfsprekend geoordeeld. Het gaat bij deze opleidingen primair om de aanwezigheid van kennis of vaardigheden van de aanstaande studenten en extranei, dus in feite om talent: het heeft weinig zin een student die geen aanleg heeft voor bijv. het bespelen van een muziekinstrument, voor een muziekopleiding in te schrijven. Maar ook gaat het bij deze opleidingen om specifieke eisen die verband houden met de organisatie en inrichting van het onderwijs⁶²⁷. Ook voor deze opleidingen moeten die eisen bij

⁶²⁵ Zie hoofdstuk 2, paragraaf 5.6.

⁶²⁶ Regeling van de minister van OCW van 8 mei 2007, nr. HO/BL/2007/6117

⁶²⁷ Bijv. omdat voor bepaalde opleidingen eisen moeten worden gesteld aan een voldoende evenwichtige samenstelling van de studentenpopulatie, bijvoorbeeld om aan een conservatorium een evenwichtig

ministeriële regeling⁶²⁸ worden gesteld. Ter uitwerking van die eisen moet het instellingsbestuur criteria vaststellen voor de selectie en toelating van studenten en extranei (art. 7.26a, tweede lid). Voorts moet dat bestuur voor elke opleiding een commissie instellen, die belast is met het onderzoek of aanstaande studenten of extranei voldoen aan de in de ministeriële regeling gestelde eisen en de door het college van bestuur vastgestelde criteria. De commissie brengt een gemotiveerd advies uit aan het instellingsbestuur (art. 7.26a, derde lid), dat vervolgens de beslissing neemt of de betrokkene voldoet aan de gestelde eisen en geformuleerde criteria. Het instellingsbestuur bericht de student of extraneus over de uitslag van het onderzoek en reikt hem, indien het resultaat van het onderzoek daartoe aanleiding geeft, ten bewijze daarvan een bewijs van toelating uit (art. 7.26a, vierde lid). Dit bewijs van toelating is vereist voor de inschrijving voor de desbetreffende opleiding (art. 7.26a, eerste lid, slotzin).

8.4.4. Werkkring

[8-028] Ten slotte voorziet de wet, voor zover het de inschrijving voor een deeltijdse opleiding betreft, nog in de mogelijkheid van het stellen van aanvullende eisen die betrekking hebben op het verrichten van werkzaamheden tijdens het volgen van de opleiding. De desbetreffende werkzaamheden moeten dan wel in de onderwijs- en examenregeling als onderwijseenheden zijn aangemerkt (art. 7.27). Het gaat om het verrichten van werkzaamheden naast de (deeltijdse) opleiding die in het kader van de opleiding relevant zijn. Zo kan bijv. een instelling verlangen dat de student die voor een deeltijdopleiding Verpleging wil worden ingeschreven als assistent-verpleegkundige werkzaam is.

8.4.5. Vrijstelling van vooropleidingseisen van rechtswege

[8-029] In drie gevallen geeft de wet van rechtswege vrijstelling van de primaire vooropleidingseisen:

Vrijgesteld daarvan is in de eerste plaats degene die een *bachelor- of mastergraad* op grond van de WHW heeft verkregen en dus een opleiding in het hoger onderwijs met goed gevolg heeft voltooid (art. 7.28, eerste lid, eerste volzin). De doctorsgraad geeft deze vrijstelling niet! Kennelijk wordt de Doctor geacht, geen bacheloropleiding in het hoger onderwijs meer te willen volgen. In de praktijk wordt de Doctor deze vrijstelling natuurlijk wel gegeven.

Vrijgesteld van de primaire vooropleidingseisen is in de tweede plaats degene die met goed gevolg het *propedeutisch examen* aan een instelling voor hoger onderwijs heeft afgelegd (art. 7.28, eerste lid, eerste volzin). Deze vrijstelling is van belang voor studenten die met een ander diploma dan een vwo-diploma zijn ingestroomd in het hoger

orkest- en ensemblepracticum te kunnen realiseren (memorie van toelichting op het ontwerp van de wijzigingswet van 2 april 1998, Stb. 216: Kamerstukken II, 1996-1997, 25 370, nr. 3, blz. 24)

⁶²⁸ De ministeriële regeling genoemd in de vorige voetnoot

beroepsonderwijs en na het behalen van het propedeutisch examen in het hoger beroepsonderwijs een bacheloropleiding in het wetenschappelijk onderwijs willen volgen. Voor deze vrijstelling is voorwaarde dat de desbetreffende hbo-opleiding een propedeutische fase kent waaraan een propedeutisch examen is verbonden. Dit behoeft namelijk niet altijd het geval te zijn. Overigens is bekend dat de uitval van studenten die deze route naar het wetenschappelijk onderwijs kiezen, relatief hoog is. Het is naar mijn mening ook beter de vrijstelling van rechtswege voor deze studenten te vervangen door een mogelijkheid van vrijstelling in individuele gevallen, te verlenen door het instellingsbestuur.

Vrijgesteld van de primaire vooropleidingseisen is in de derde plaats degene die toegang heeft tot het wetenschappelijk onderwijs of het hoger beroepsonderwijs in het land van een verdragspartij die het *Verdrag van Lissabon*⁶²⁹ heeft geratificeerd (art. 7.28, eerste lid, tweede volzin), de zgn. “Lissabon-student”. Het instellingbestuur is evenwel bevoegd de betrokkene op grond van door dat bestuur aan te tonen aanzienlijke verschillen tussen de algemene eisen betreffende de toegang tot het hoger onderwijs bij de desbetreffende verdragspartij enerzijds en de Nederlandse eisen, de inschrijving te weigeren of van betrokkene te verlangen geconstateerde deficiënties alsnog aan te vullen.

8.4.6. Vrijstelling van vooropleidingseisen door het college van bestuur

[8-030] De wet regelt drie gevallen waarin de vrijstelling van de primaire vooropleidingseisen door het instellingsbestuur kan worden verleend:

1^e. Het instellingsbestuur verleent vrijstelling van de primaire vooropleidingseisen aan de bezitter van een al dan niet in Nederland afgegeven diploma dat bij *ministeriële regeling* is aangemerkt als ten minste aan die vooropleidingseisen gelijkwaardig (art. 7.28, tweede lid, eerste volzin). Dit is een gebonden beschikking, d.w.z. als het diploma in de ministeriële regeling is opgenomen, is het bestuur verplicht de vrijstelling te verlenen.

2^e. Het instellingsbestuur kan vrijstelling verlenen van primaire vooropleidingseisen aan de bezitter van een al dan niet in Nederland afgegeven diploma dat weliswaar niet in de zojuist genoemde ministeriële regeling is vermeld maar dat naar het oordeel van het college ten minste *gelijkwaardig* is aan de desbetreffende Nederlandse diploma's (art. 7.28, tweede lid, tweede volzin).

3^e Het instellingsbestuur kan ten slotte vrijstelling geven op grond van het zgn. *colloquium doctum* (art. 7.29). Daarop ga ik in paragraaf 8.4.7 nader in.

⁶²⁹ Verdrag inzake de erkenning van kwalificaties betreffende hoger onderwijs in de Europese regio (Trb. 2002, nr 137)

[8-031] Vrijstelling van rechtswege of door het instellingsbestuur van de primaire vooropleidingseisen houdt geen vrijstelling van de nadere vooropleidingseisen in. Indien voor de desbetreffende bacheloropleiding nadere vooropleidingseisen zijn vastgesteld, moet de betrokkene eventuele deficiënties eerst aanvullen voordat hij examens mag afleggen in de opleiding waarvoor hij is ingeschreven (art. 7.28, derde lid). Indien de deficiënties naar het oordeel van het instellingsbestuur zo omvangrijk zijn dat redelijkerwijs verwacht kan worden dat zij niet tijdens het eerste jaar van inschrijving voor de opleiding kunnen zijn aangevuld, kan het instellingsbestuur zelfs bepalen dat betrokkene eerst na aanvulling van de deficiënties voor de opleiding wordt ingeschreven (art. 7.28, vierde lid). Hetzelfde geldt voor de Lissabon-student bij aanzienlijk verschillen tussen de algemene eisen betreffende de toegang tot het hoger onderwijs (art. 7.28, eerste lid, tweede volzin). Het bevoegde orgaan, wat de universiteiten betreft het faculteitsbestuur, bepaalt op welke wijze door middel van een aanvullend onderzoek wordt vastgesteld of deficiënties adequaat zijn aangevuld en welke eisen bij dat onderzoek worden gesteld. Deze eisen moeten worden opgenomen in de onderwijs- en examenregeling (art. 7.28, vijfde lid).

[8-032] Voorts kan, indien het een buiten Nederland afgegeven diploma betreft, het instellingsbestuur bepalen dat geen examens of onderdelen daarvan worden afgelegd dan nadat ten genoegen van de desbetreffende examencommissie het bewijs is geleverd van voldoende beheersing van de Nederlandse taal voor het met vrucht kunnen volgen van het onderwijs. Ook in dit geval kan het instellingsbestuur bepalen dat betrokkene niet wordt ingeschreven zolang dat bewijs niet is geleverd (art. 7.28, eerste lid, slot, en tweede lid, derde en vierde volzin).

8.4.7. Colloquium doctum

[8-033] Het instellingsbestuur kan personen van eenentwintig jaar en ouder die niet voldoen aan de primaire en nadere vooropleidingseisen, daarvan vrijstellen, indien zij bij een onderzoek door een door instellingsbestuur en, wat de universiteiten betreft, door het faculteitsbestuur in te stellen commissie hebben blijk gegeven van geschiktheid voor het desbetreffende onderwijs en van voldoende beheersing van de Nederlandse taal voor het met vrucht kunnen volgen van dat onderwijs (art. 7.29). Dit onderzoek staat bekend als colloquium doctum.

[8-034] Deze mogelijkheid om personen die niet de normale weg naar het hoger onderwijs hebben gevolgd, alsnog de kans te geven in het hoger onderwijs te studeren, bestaat in het wetenschappelijk onderwijs al sinds jaar en dag. Zij bestond reeds onder vigueur van de hoger-onderwijswet 1876 (artt. 112, derde lid, en 133, zesde lid, van die wet). De leeftijdsgrens was destijds dertig jaar. In de WWO 1960 is de leeftijdsgrens verlaagd naar vijfentwintig jaar. De regeling van het colloquium doctum is uit de WWO 1960 overgenomen in de WWO 1986 en heeft op analoge wijze haar neerslag gevonden in de WHBO. In de WHW is in verband met de indivi-

dualisering van de opleidingen⁶³⁰ de vanouds bestaande landelijke werking van het colloquium doctum vervallen en is de leeftijdsgrens verder verlaagd naar eenentwintig jaar.

[8-035] Het onderzoek richt zich op een beoordeling van de geschiktheid voor het volgen van het desbetreffende onderwijs en van voldoende beheersing van de Nederlandse taal. De vrijstelling geldt alleen voor de desbetreffende bacheloropleiding van de betrokken instelling. Wil betrokkene iets anders of elders in het hoger onderwijs gaan studeren en is hij nog niet in het bezit van bijv. het getuigschrift van een met goed gevolg afgelegd propedeutisch examen zal opnieuw een onderzoek moeten plaatsvinden, zij het dat geheel of gedeeltelijke vrijstelling daarvan op grond van een eerder onderzoek mogelijk is. De bij het onderzoek te stellen eisen worden opgenomen in de onderwijs- en examenregeling van de desbetreffende opleiding (art. 7.29, tweede lid).

[8-036] De leeftijdsgrens is gesteld om te voorkomen dat leerlingen van het vwo of van de havo via het colloquium doctum afwijken van de normale weg naar het hoger onderwijs en hun eindexamen overslaan. Van deze leeftijdsgrens kan worden afgeweken ten gunste de bezitter van een buiten Nederland afgegeven diploma dat in het eigen land toegang geeft tot een opleiding aan een instelling voor hoger onderwijs. Van die leeftijdsgrens kan het instellingsbestuur ook in bijzondere gevallen afwijken, bijv. in het geval van een vluchteling, die geen diploma kan overleggen (art. 7.29, derde lid). Ook ten aanzien van opleidingen op het gebied van de kunst kan in bijzondere gevallen van de leeftijdsgrens worden afgeweken (art. 7.29, vierde lid).

8.4.8. Vervangende eisen

[8-037] Krachtens artikel 9 van de Experimentenwet vooropleidingseisen, selectie en collegegeldheffing⁶³¹ kan de minister van OCW op verzoek van het desbetreffende college van bestuur besluiten dat voor een door hem aangewezen bacheloropleiding aanstaande studenten en extranei kunnen voldoen aan eisen die in de plaats komen van de primaire vooropleidingseisen. Deze vervangende eisen moeten ten minste aan die primaire vooropleidingseisen gelijkwaardig zijn. De eisen moeten door het bevoegde orgaan, wat een universiteit betreft het faculteitsbestuur, worden neergelegd in de onderwijs- en examenregeling. Blijkens de memorie van toelichting bij het ontwerp van deze experimentenwet⁶³² moet hierbij vooral worden gedacht aan personen die een zogenoemde mbo 3-opleiding hebben afgerond. Het feit dat de student of extraneus voldoet aan de vervangende eisen betekent overigens niet dat hij is vrijgesteld van de nadere vooropleidingseisen (profielen en vakkenpakketten), aanvullende eisen en eisen inzake de werkkring. Ook is er geen sprake van omnivalentie: de betrokken student kan zich uitsluitend voor de desbetreffende opleiding van de betrokken instelling laten inschrijven doch niet voor een andere opleiding in het hoger onderwijs.

⁶³⁰ Zie hoofdstuk 5, paragraaf 5.3.1.

⁶³¹ Wet van 28 april 2005, Stb. 222

⁶³² Kamerstukken II, 2004-2005, 29 819, nr.36, blz. 6

8.4.9. Vooropleidingseisen postpropedeutische fase

[8-038] Voor de bacheloropleiding in het wetenschappelijk onderwijs is een propedeutische fase facultatief en voor een opleiding in het hoger beroepsonderwijs verplicht (art.7.8, eerste, resp. tweede lid). Voor zover in de onderwijs- en examenregeling niet anders is bepaald, is aan de propedeutische fase een propedeutisch examen verbonden (art. 7.8, derde lid). Indien dit het geval is, geldt voor de inschrijving voor de bacheloropleiding na het propedeutisch examen als eis het bezit van een getuigschrift van het met goed gevolg afgelegde propedeutisch examen van die opleiding of van het met goed gevolg afgelegde propedeutisch examen dat die opleiding en een of meer andere opleidingen gemeen hebben (art. 7.30, eerste lid). Door het feit dat de wetgever deze vooropleidingseis relateert aan de inschrijving wordt de bedoeling hiervan verheld. Die bedoeling is dat het afsluitend examen van de bacheloropleiding en dus elk onderdeel daarvan pas kan worden afgelegd, als de betrokkene het propedeutisch examen – als de bacheloropleiding ook dat examen kent – met goed gevolg heeft afgelegd of daarvan is vrijgesteld. Door de formulering als vooropleidingseis voor de inschrijving is zij grotendeels dode letter geworden nu bij de wijzigingswet inzake “versterking besturing” de WHW zodanig is gewijzigd dat de inschrijving voor onbepaalde tijd plaatsvindt (art. 7.32, vierde lid) en dus niet opnieuw hoeft plaats te vinden voor de postpropedeutische fase. Zij heeft nog slechts zin voor zij-instroom d.w.z. voor instroom in hogere cursussen zoals bijv. het geval dat een student afkomstig van een andere instelling, rechtstreeks in de postpropedeutische fase wil instromen.

[8-039] Relevant blijft dan ook de mogelijkheid dat het instellingsbestuur van de eis van het bezit van het propedeutisch getuigschrift vrijstelling verleend aan de bezitter van een al dan niet in Nederland afgegeven diploma, indien dat diploma naar het oordeel van dat bestuur ten minste gelijkwaardig is aan het propedeutisch getuigschrift. Ook deze mogelijkheid heeft bij de inschrijving betekenis voor rechtstreekse instroom in een hoger cursusjaar. Indien het een buiten Nederland afgegeven diploma betreft, kan het instellingsbestuur daarbij bepalen dat geen examens of onderdelen daarvan worden afgelegd dan nadat ten genoegen van de desbetreffende examencommissie het bewijs is geleverd van voldoende beheersing van de Nederlandse taal voor het met vrucht kunnen volgen van het onderwijs (art. 7.30, tweede lid).

[8-040] Het feit dat door de wijzigingswet inzake “versterking besturing” de eis dat voor de inschrijving voor de postpropedeutische fase het propedeutisch examen met goed gevolg is afgelegd, grotendeels dode letter geworden, laat overigens onverlet dat aan de bedoeling daarvan recht kan en moet worden gedaan door het opnemen in de onderwijs- en examenregeling van de bepaling dat postpropedeutische tentamens pas kunnen worden afgelegd als het propedeutisch examen met goed gevolg is afgelegd dan wel van het propedeutisch examen vrijstelling is verkregen. Bij wijze van uitzondering op deze regel kan de examencommissie in individuele gevallen de betrokken student of extraneus reeds de toegang tot het afleggen van een of meer onderdelen van

het afsluitend examen verlenen voordat hij het propedeutisch examen van de desbetreffende opleiding met goed gevolg heeft afgelegd (art. 7.30, derde lid).

8.5. Toegang en toelating tot de masteropleiding

[8-041] Na het behalen van een bachelorgraad heeft de student de keuze al dan niet door te studeren en heeft hij, indien hij voor doorstuderen kiest, de keuze uit verschillende masteropleidingen aan de eigen instelling dan wel aan een andere instelling in binnen- of buitenland. Juist om de mobiliteit van studenten te bevorderen is de bachelor-masterstructuur als een uniforme structuur in het hoger onderwijs binnen Europa ingevoerd. De student behoeft niet per se een masteropleiding te volgen in dezelfde richting als die waarop zijn bacheloropleiding betrekking heeft. Bachelor- en masteropleidingen zijn in het wettelijk systeem eigenstandige opleidingen. De bepalingen over toegang en toelating tot de masteropleiding gelden niet voor rechtspersonen voor hoger onderwijs (art. 7.1, tweede lid). Daarop maakt de wet één uitzondering: artikel 7.30b, eerste lid, vierde volzin, wordt wel op deze rechtspersonen van toepassing verklaard. In die volzin is bepaald dat de eisen voor de toelating tot een masteropleiding uitsluitend betrekking mogen hebben op kennis, inzicht en vaardigheden die kunnen zijn verworven bij beëindiging van een bacheloropleiding. Het is echter evident dat deze bepaling niet van toepassing kan zijn op postinitiële masteropleidingen. Deze sluiten niet aan op het eindniveau van bacheloropleidingen. De bepaling kan echter ook niet van toepassing zijn op initiële masteropleidingen van rechtspersonen voor hoger onderwijs. De wetgever blijkt zijn eigen wettelijk systeem niet meer te kennen: de bepalingen zijn immers voorwaarden waaraan ter waarborging van de deugdelijkheid ten minste moet worden voldaan. Alleen waar de overheid bekostigt, kan zij bepalen dat deze minimum voorwaarden voor de toelating van studenten tevens de maximum voorwaarden zijn. Waar de overheid niet bekostigt, mag worden geselecteerd aan de hand van door de instelling zelf te bepalen criteria. De vorenbedoelde bepaling dient voor het niet-bekostigde onderwijs te worden geschrapt.

8.5.1. Toegang van rechtswege tot masteropleidingen (“Doorstroommaster”)

[8-042] De wet geeft studenten die aan een (bekostigde) Nederlandse universiteit een bachelorgraad hebben behaald, wel de garantie dat zij ten minste één masteropleiding kunnen volgen zonder nadere selectie, hetzij aan de eigen universiteit hetzij aan een andere universiteit waarmee de eigen universiteit daarover afspraken heeft gemaakt (art. 7.13, derde en vierde lid). Die masteropleiding is voor hen een zgn. “*doorstroommaster*”. Zij hebben tot die masteropleiding op grond van de door hen behaalde bachelorgraad, van rechtswege toegang⁶³³. De wet kent geen doorstroommasters in het hoger beroepsonderwijs omdat masteropleidingen in het hoger beroepsonderwijs in

⁶³³ De term “toelatingseisen” die in de WHW wordt gebruikt in het opschrift van titel 2 van hoofdstuk 7, van paragraaf 2 van die titel en van artikel 7.30a en zelfs in de tekst van dat artikel, is dan ook niet correct: waar toegang van rechtswege aan de orde, is geen plaats voor een beslissing door enig orgaan over de toelating van de desbetreffende aanstaande studenten.

beperkte mate voorkomen ten gevolge van het feit dat de overheid de hogescholen voor masters, behoudens een aantal uitzonderingen⁶³⁴, niet bekostigt. Ook zijn er voor hen die een bachelorgraad hebben behaald in het hoger beroepsonderwijs, geen doorstroommasters in het wetenschappelijk onderwijs.

[8-043] Het kan zijn dat een student die een bachelorgraad in het wetenschappelijk onderwijs heeft behaald, tot een bepaalde masteropleiding slechts toegang heeft als zijn bachelorexamen op een bepaalde *afstudeerrichting* betrekking heeft gehad. De WHW spreekt in dit geval van “een graad als bedoeld in artikel 7.10a, eerste lid, (...) die betrekking heeft op die afstudeerrichting”. Een graad heeft echter nooit betrekking op een afstudeerrichting. Bedoeld is uiteraard het examen waaraan die graad is verbonden.

[8-044] De eis dat de betrokken student voor de inschrijving voor een masteropleiding die voor hem een doorstroommaster is, de bachelorgraad moet hebben behaald, staat bekend als de “*harde knip*”, nl. tussen de bacheloropleiding en de desbetreffende masteropleiding. De wet geeft echter het “instellingsbestuur” de mogelijkheid van deze eis in individuele gevallen af te wijken ten behoeve van studenten die voor een bacheloropleiding zijn ingeschreven maar nog niet de daaraan verbonden bachelorgraad hebben behaald. Zij kunnen voor hun doorstroommaster worden ingeschreven onder de voorwaarde dat is voldaan aan bij de onderwijs- en examenregeling van de desbetreffende masteropleiding te stellen eisen. Bij de Staten-Generaal is een wetsontwerp aanhangig tot wijziging van de WHW inzake “ruim baan voor talent”⁶³⁵, waarin onder andere wordt voorgesteld deze eisen te vervangen door een *hardheidsclausule*: nl. voor zover het achterwege laten van de inschrijving gelet op het belang dat met de harde knip wordt gediend, zal leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard (art. 7.30a, eerste lid, derde volzin). Uit de memorie van toelichting blijkt dat hierbij onder andere moet worden gedacht aan situaties van ziekte, familieomstandigheden, stoornissen, handicaps en zwangerschap⁶³⁶. Dit laat m.i. onverlet dat de vertraging ten gevolge van deze omstandigheden in de bacheloropleiding niet zo omvangrijk mag zijn, dat daardoor voor de betrokkene, die de immers tijdens de masteropleiding de ontbrekende bachelortentamens nog moet afleggen, een te zware belasting ontstaat om de masteropleiding met vrucht te kunnen volgen.

[8-045] De voorgestelde wetstekst (art. 7.30a, eerste lid, derde volzin) wekt de indruk dat de studenten die op de hardheidsclausule een beroep hebben gedaan, door het college van bestuur voor de masteropleiding zouden kunnen worden ingeschreven zonder dat zij daartoe toegang hebben of daartoe zijn toegelaten! Dat kan echter niet de bedoeling zijn: het wettelijk systeem is zodanig dat voor de inschrijving voor een masteropleiding als eis geldt het bezit van hetzij een bewijs dat rechtstreeks toegang geeft tot die opleiding hetzij een bewijs van toelating tot die opleiding (artt. 7.30a, derde lid, 7.30b, 7.30c en 7.30d). Er zal dus voordat het college van bestuur tot inschrijving voor

⁶³⁴ Artikel 7.3a, tweede en derde lid, WHW (paragraaf 5.1)

⁶³⁵ Kamerstukken II, 2009-2010, 32 253, nr. 2

⁶³⁶ Kamerstukken II, 2009-2010, nr 3, blz. 16

de masteropleiding kan overgaan, een besluit tot toelating van betrokkene door het faculteitsbestuur moeten zijn genomen. Het ligt dan ook in de rede dat niet het college van bestuur maar het faculteitsbestuur beoordeelt of er sprake is van een onbillijkheid van overwegende aard. Dit kan ook niet anders omdat de procedureregels die gelden bij het hanteren van de hardheidsclausule in de – door het faculteitsbestuur vast te stellen – onderwijs- en examenregeling van de desbetreffende masteropleiding moeten worden neergelegd (art. 7.13, tweede lid onder x). De wet is op dit voor de student belangrijke punt slordig geformuleerd.

8.5.2. Toelating tot masteropleidingen

[8-046] Toelating tot een masteropleiding moet – door hen die daartoe geen toegang van rechtswege hebben – worden verzocht aan het college van bestuur en, wat een universiteit betreft, bij het faculteitsbestuur. Indien tot toelating wordt besloten, wordt aan verzoeker een bewijs van toelating verstrekt. Dit bewijs heeft betrekking op het studiejaar dat gelegen is na het studiejaar waarin de aanvraag voor dat bewijs is ingediend, tenzij het college van bestuur, resp. het faculteitsbestuur anders beslist (art. 7.30, vijfde lid).

[8-047] De formele procedure met betrekking tot de toelating moet door het college van bestuur worden vastgelegd in een reglement (art. 7.31, tweede lid). Dat reglement moet aangegeven bij welk orgaan een verzoek tot toelating moet worden ingediend, aan welke eisen dat verzoek moet voldoen, welke bijlagen moeten worden toegevoegd, binnen welke termijn het verzoek moet worden ingediend, of er administratiekosten moeten worden betaald, welk orgaan tot het nemen van het besluit tot toelating bevoegd is, of dat orgaan daarbij moet worden geadviseerd, of toelating mogelijk is bij deficiënties en zo ja, hoe groot deze deficiënties mogen zijn, of er voorwaarden aan de toelating kunnen worden verbonden en zo ja, welke voorwaarden, enz.

[8-048] In het kader van de toelatingsprocedure moet door of namens het college van bestuur resp. het faculteitsbestuur worden vastgesteld of de verzoeker voldoet aan de eisen zoals deze zijn opgenomen in de desbetreffende onderwijs- en examenregeling. Deze eisen moeten overeenkomen met de kwaliteiten op het gebied van kennis, inzicht en vaardigheden die moeten zijn of kunnen zijn verworven bij beëindiging van de desbetreffende bacheloropleiding (artt. 7.30a, derde lid, slotzin, en 7.30b, eerste lid, slotzin). De masteropleiding moet derhalve wat het ingangsniveau betreft aansluiten op het eindniveau van een bacheloropleiding. Hogere eisen mogen kennelijk niet worden gesteld. Zo mag geen selectie plaatsvinden op grond van cijfers of andere dan inhoudelijke selectiecriteria⁶³⁷. In de politiek blijkt selectie op grond van cijfers nog altijd taboe. Zoals in paragraaf 8.5 opgemerkt kan dit niet gelden voor initiële en postinitiële opleidingen waarvoor de instelling geen bekostiging ontvangt.

⁶³⁷ Kamerstukken II, 2001–2002, 28 024, nr. 36 (amendement Hamer c.s.)

[8-049] Hoewel de wet dit niet bepaald, mag worden aangenomen dat aan de toelating tot een masteropleiding beperkingen kunnen worden verbonden wat de keuze van de opleidingsvarianten betreft. Alleen bij de doorstroommaster bepaalt de wet dat, in geval van een deeltijdse opleiding, voor de inschrijving eisen omtrent een relevante werkkring tijdens het volgen van de opleiding kunnen worden gesteld (art. 7.30a, vierde lid, juncto art. 7.27). Aangenomen mag worden dat dit ook geldt voor andere masteropleidingen in het wetenschappelijk onderwijs en a fortiori in het hoger beroepsonderwijs.

[8-050] Ingevolge artikel 11 van het Nederlands-Vlaamse Accreditatieverdrag⁶³⁸ worden afgestudeerden van een door de NVAO geaccrediteerde Nederlandse of Vlaamse opleiding geacht over een gelijkwaardig getuigschrift te beschikken als de afgestudeerden van een overeenkomstige Vlaamse resp. Nederlandse geaccrediteerde opleiding, indien dat getuigschrift binnen het gevolgde hoger onderwijs recht geeft op doorstroming naar een andere opleiding binnen dat hoger onderwijs. Dit betekent overigens niet dat er ook voor degenen die aan een geaccrediteerde opleiding in Vlaanderen zijn afgestudeerd, in Nederland doorstroommasters zouden zijn. Doorstroommasters zijn er alleen voor afgestudeerden van een bacheloropleiding aan de eigen (Nederlandse) universiteit. Het betekent wel dat bij de toelating tot een opleiding het getuigschrift geacht wordt gelijkwaardig te zijn voor zover het betreft de toelatingseisen in het kader van de doorstroom naar een andere Nederlandse of Vlaamse geaccrediteerde opleiding voor hoger onderwijs. Eventuele aanvullende eisen die gelden voor de toelating tot een geaccrediteerde opleiding, blijven op deze afgestudeerden echter op dezelfde wijze van toepassing als voor personen die op een andere wijze toelating tot de opleiding willen verkrijgen.

8.5.3. Toelating tot masteropleidingen in het wetenschappelijk onderwijs op het gebied van onderwijs

[8-051] De wet geeft een bijzondere regeling inzake de toelating tot masteropleidingen in het wetenschappelijk onderwijs op het gebied van onderwijs: de lerarenopleidingen (art. 7.30c). Het bijzondere van deze masteropleidingen is dat zij volgen op andere masteropleidingen. Naast de nadere (in de desbetreffende onderwijs- en examenregeling opgenomen) eisen moet degene die tot zulk een opleiding wil worden toegelaten, de mastergraad hebben verworven, zij het dat hij daarvan door het “instellingsbestuur” kan worden vrijgesteld, indien uit een door dat bestuur in te stellen onderzoek blijkt dat de verzoeker beschikt over vergelijkbare kennis, inzicht en vaardigheden. Hoewel in hoofdstuk 9 van de WHW het begrip “instellingsbestuur” in dit artikel niet is vertaald in “decaan” of “faculteitsbestuur” ligt het in de aard van het wettelijk systeem inzake de algemene bevoegdheidsverdeling tussen het college van bestuur en het – een- of meerhoofdig – faculteitsbestuur, dat het faculteitsbestuur bevoegd is het in dit artikel bedoelde onderzoek in te stellen en de vrijstelling te verlenen.

⁶³⁸ Zie paragraaf 3.1.

8.5.4. Toelating van “Lissabonstudenten”

[8-052] Ten slotte regelt de WHW de toelating van zgn. “Lissabonstudenten” (art. 7.30d). Hoewel de wet, behoudens uitzonderingen, op deze studenten de artikelen 7.30a t/m 7.30c, niet van toepassing verklaart, mag ervan worden uitgegaan dat ook zij zijn onderworpen aan de toelatingsprocedure. Het kan niet zo zijn dat Lissabonstudenten rechtstreeks toegang zouden hebben tot masteropleidingen van Nederlandse universiteiten en hogescholen, waar – behoudens de internationaal als anomalie aangemerkte doorstroommaster – Nederlandse studenten toelating moeten verzoeken. Ook bij de toelating van internationale studenten speelt de vooropleiding uiteraard een rol.

[8-053] Het Verdrag van Lissabon⁶³⁹ houdt voor Nederland in dat Nederlandse universiteiten en hogescholen in principe studenten uit de verdragslanden moeten toelaten, tenzij de Nederlandse universiteit of hogeschool 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 gekozen masteropleiding met succes te kunnen volgen en afronden. Voor de toelating mogen aan deze buitenlandse studenten geen hogere eisen worden gesteld dan aan Nederlandse studenten. Zo geldt ook voor hen dat de bij de toelating te stellen eisen moeten overeenkomen met de kwaliteiten op het gebied van kennis, inzicht en vaardigheden die moeten zijn of kunnen zijn verworven bij beëindiging van de bacheloropleiding (art. 7.30d juncto artt. 7.30a, derde lid, slotzin, en 7.30b, eerste lid, slotzin).

8.5.5. Deficiënties en schakelprogramma’s

[8-054] Het is mogelijk dat in de vooropleiding van degene die tot een masteropleiding verzoekt te worden toegelaten, een aantal vakken of programmaonderdelen ontbreken die nodig zijn om de masteropleiding met succes te kunnen doorlopen, en hij daardoor niet voldoet aan de toelatingseisen. Indien redelijkerwijze kan worden verwacht dat hij daaraan binnen een redelijke termijn alsnog kan voldoen, moet hem de mogelijkheid worden geboden, de deficiëntie aan te vullen (art. 7.30e). Dit betekent niet dat betrokkene moet worden toegelaten tot de masteropleiding. Het is wel mogelijk. Zo zou iemand met een niet al te omvangrijke deficiëntie (bijv. van ten hoogste 15 studiepunten) kunnen worden toegelaten met dien verstande dat hij het examen van deze masteropleiding dan wel een of meer onderdelen daarvan, pas kan afleggen nadat door of namens het college van bestuur resp. het faculteitsbestuur is vastgesteld dat deze deficiëntie naar zijn genoegen is opgeheven.

⁶³⁹ Verdrag inzake de erkenning van kwalificaties betreffende hoger onderwijs in de Europese regio van 11 april 1997 (Trb. 2002, nr 137)

[8-055] De universiteit of hogeschool is niet verplicht buiten het reguliere onderwijs voor studenten met deficiënties specifiek onderwijs te verzorgen opdat zij deze kunnen aanvullen. Voor hen die een bachelorgraad in het hoger beroepsonderwijs hebben behaald en willen doorstromen naar een verwante masteropleiding in het wetenschappelijk onderwijs daarentegen verlangt de wet wel een actieve opstelling van de universiteiten en hogescholen: in de onderwijs- en examenregelingen van de betrokken opleidingen moet worden geregeld hoe aan degene die met goed gevolg het afsluitend examen van een bacheloropleiding in het hoger beroepsonderwijs heeft afgelegd, ondersteuning wordt geboden ter bevordering van een goede doorstroming naar een verwante masteropleiding in het wetenschappelijk onderwijs (art. 7.57i). Hieraan kan op verschillende wijze uitvoering worden gegeven. Zo kan binnen de desbetreffende bacheloropleiding in het hoger beroepsonderwijs in samenwerking met de desbetreffende universiteit(en) een apart traject worden ontwikkeld dat ertoe leidt dat de betrokken studenten zonder belemmering, of via een in omvang beperkt schakelprogramma in de masteropleiding in het wetenschappelijk onderwijs kunnen instromen.

[8-056] Voor schakelprogramma's ontvangen de universiteiten van de rijksoverheid geen bekostiging. Het is dus legitiem van degenen die een schakelprogramma willen volgen, een eigen bijdrage te verlangen. De minister van OCW heeft evenwel met de VSNU en HBO-raad afgesproken dat deze schakelprogramma's als hoofdregel binnen een bacheloropleiding worden vormgegeven. Betrokkenen worden dan aan de universiteit als student ingeschreven voor de reguliere bacheloropleiding zodat zij maximaal het wettelijk collegegeld betalen. Voor zover schakelprogramma's worden vormgegeven binnen een bacheloropleiding, kunnen studenten hun studiefinanciering hiervoor gebruiken. Alleen schakelprogramma's van geringe omvang zouden nog buiten de bacheloropleiding worden aangeboden⁶⁴⁰. Er is aldus de minister voor een dergelijke bestuurlijke afspraak als vorm gekozen omdat het alternatief een zeer ingewikkeld en langdurig proces van wetswijziging zou impliceren omdat naar zijn mening de registratie, accreditatie en bekostigingsaspecten van schakelprogramma's in dat geval apart in de wet zouden moeten worden opgenomen. Ik maak hierbij twee kanttekeningen. In de eerste plaats merk ik op dat de minister hier precies doet wat in het kader van de HBO-fraude aan verschillende hogescholen is verweten: het inschrijven van studenten voor een opleiding terwijl zij binnen die opleiding een kort door de instelling gestructureerd traject volgen. In de tweede plaats is veel af te dingen op het argument inzake de anders noodzakelijke registratie, accreditatie enz. Zo is bijv. accreditatie niet nodig omdat aan een schakelprogramma geen graad is verbonden.

8.5.6. Capaciteitsbeperking

[8-057] Het college van bestuur kan voor een masteropleiding het maximaal aantal in te schrijven personen vaststellen (art. 7.30a, derde lid onder b). Hiervoor moet uiter-

⁶⁴⁰ Brief van de minister van OCW aan de colleges van bestuur van de universiteiten, gedateerd 5 juni 2008, HO&S/CBV/20797

aard een goede reden zijn. Capaciteitsbeperking is niet bedoeld om “de spoeling dun” te houden. Het kan hier alleen maar gaan om de omstandigheid dat alleen bij een bepaalde maximum capaciteit de vereiste kwaliteit van de opleiding nog kan worden gegarandeerd. Indien een maximaal aantal in te schrijven studenten is vastgesteld, is selectie onontkoombaar. In dat geval moet de instelling tijdig de procedure bekend maken die bij de toelating wordt gevolgd (art. 7.31, eerste lid). Selectiecriteria moeten inhoudelijk zijn; zij kunnen bijv. betrekking hebben op motivatie of gebleken geschiktheid voor de masteropleiding. Cijfers behaald bij het bachelorexamen zouden geen rol mogen spelen⁶⁴¹.

8.6. Financiële voorwaarden voor inschrijving

[8-058] Tot de voorwaarden waaraan moet zijn voldaan alvorens tot inschrijving kan worden overgegaan, behoren in de tweede plaats financiële voorwaarden. Deze hebben betrekking op de eigen bijdrage van de student in de vorm van collegegeld en die van de extraneus in de vorm van examengeld. Een afzonderlijk inschrijvingsgeld voor de inschrijving aan een universiteit wordt sedert de inwerkingtreding van de WWO 1986 niet meer geheven. Tot de inschrijving wordt niet overgegaan dan nadat het bewijs is overgelegd dat het verschuldigde collegegeld is of wordt voldaan (art. 7.37, tweede lid). Dit betekent dat de student het verschuldigde collegegeld moet hebben betaald dan wel zich tot betaling daarvan moet hebben verbonden (art. 7.47, eerste lid)⁶⁴². Tot de inschrijving als extraneus wordt niet overgegaan dan nadat het examengeld is voldaan (art. 7.37, tweede lid).

8.6.1. Verschuldigdheid en betaling collegegeld

[8-059] De student of extraneus is collegegeld, resp. examengeld verschuldigd voor elk studiejaar dat hij is ingeschreven en wat de Open Universiteit betreft voor elke onderwijseenheid waarvoor hij is ingeschreven (artt. 7.43, eerste lid, en 7.44, eerste lid). De student moet voor de aanvang van elk studiejaar het collegegeld voor dat jaar voldoen door betaling ineens of door betaling in termijnen, overeenkomstig een door het college van bestuur met hem te treffen betalingsregeling (art. 7.47). De extraneus heeft deze keuze niet: hij moet voor de aanvang van elk studiejaar het examengeld ineens betalen.

[8-060] Het collegegeld of examengeld moet door de betrokkene zelf of, bij zijn minderjarigheid, door zijn wettelijk vertegenwoordiger worden voldaan. Indien een derde, zoals bijv. een studiefonds of beurzenstichting, dit voor de student of extraneus voldoet, moet de student of extraneus vóór de inschrijving schriftelijk hebben verklaard dat hij hiermee instemt. Het collegegeld of examengeld wordt dan namens de student of extraneus voldaan. Hoewel de wet dit uitsluitend bepaalt voor de meerderjarige student of extraneus, mag worden aangenomen dat dit ook geldt voor een minderjarige, in deze

⁶⁴¹ Kamerstukken II, 2001–2002, 28 024, nr. 36 (amendement Hamer c.s.)

⁶⁴² Rb Arnhem 29 april 2008, LJN BD4665 (Stichting Aeres Groep vs Minister van LNV)

zin dat de wettelijk vertegenwoordiger ermee moet hebben ingestemd dat het collegegeld of examengeld door de derde wordt voldaan. De instemming moet schriftelijk worden gegeven en de derde moet daarin met naam en toenaam worden genoemd (art. 7.37, derde lid). Deze regeling is ingevoerd naar aanleiding van de zgn. HBO-fraude om te voorkomen dat personen zich laten inschrijven of zonder dat zij dit weten worden ingeschreven om de betrokken instelling aan meer studenten te helpen ten behoeve van het verkrijgen van meer bekostiging⁶⁴³. Bij de introductie van inschrijving voor onbepaalde tijd bij de wijzigingswet inzake “versterking besturing” is vergeten de WHW op dit punt aan te passen. Het is immers ook denkbaar dat het collegegeld of examengeld tijdens de inschrijving bijv. voor het tweede of volgende jaar door een derde wordt voldaan. Het ligt, gelet op de ratio van de wettelijke regeling, in de rede dat ook dan een schriftelijke verklaring van instemming is vereist en dat bij het ontbreken daarvan de inschrijving wordt beëindigd.

[8-061] Tot de wijziging van de WHW bij de wet inzake “versterking besturing” bevatte de wet als sluitstuk van de verplichting collegegeld resp. examengeld te betalen, een artikel dat moest voorkomen dat een examencommissie een getuigschrift zou afgeven aan iemand die niet aan zijn collegegeld- resp. examengeldverplichting had voldaan. Het was de examencommissie verboden een getuigschrift af te geven als niet eerst het instellingsbestuur had verklaard dat dit getuigschrift ook daadwerkelijk kon worden afgegeven. Dat bestuur gaf deze verklaring pas af wanneer was gebleken dat voor elk studiejaar dat een examen of een tentamen was afgelegd, het verschuldigde collegegeld of examengeld was voldaan. Indien dat niet het geval was, kon het bestuur beslissen toch de verzochte verklaring af te geven maar niet dan nadat het verschuldigde collegegeld of examengeld alsnog was voldaan (art. 7.58 “oud” WHW). Bij de genoemde wijzigingswet is het onderhavige artikel, overigens zonder enige toelichting, geschrapt en vervangen door een toevoeging aan artikel 7.11, tweede lid, WHW, waarin is bepaald dat een examencommissie een getuigschrift uitreikt “nadat het instellingsbestuur heeft verklaard dat aan de procedurele eisen voor de afgifte is voldaan”. Bij het geschrapte artikel ging het echter niet primair om dat soort procedurele eisen maar om het nakomen van de collegegeld- resp. examengeldverplichting. Door deze wijziging is het instellingsbestuur een adequaat instrument afgenomen deze verplichting af te dwingen!

8.6.2. Hoogte van het collegegeld

[8-062] Wat de hoogte van het verschuldigde collegegeld betreft maakt de wet onderscheid tussen enerzijds het “wettelijk collegegeld” (art. 7.45) en anderzijds het “instellingscollegegeld” (art. 7.46). Degene op wie het wettelijk collegegeld van toepassing is,

⁶⁴³ Wet van 13 april 2004, Stb. 177 (aanscherping van een aantal voorschriften betreffende de bekostiging van het beroeps onderwijs en het hoger onderwijs) alias “Korte Klap”

betaalt niet de werkelijke kosten van zijn onderwijs maar kan studeren tegen een gereduceerd tarief.⁶⁴⁴

[8-063] De hoogte van het *wettelijk collegegeld* voor de inschrijving aan een voltijdse opleiding wordt bij amvb vastgesteld en jaarlijks volgens de consumentenprijsindex geïndexeerd (art. 7.45, zevende lid). De hoogte van het wettelijk collegegeld voor de inschrijving aan een deeltijdse of duale opleiding wordt door het instellingsbestuur vastgesteld. Dit ligt tussen een bij of krachtens amvb te bepalen bedrag als minimum en het bedrag van het wettelijk collegegeld voor een voltijdse opleiding als maximum (art. 7.45, vierde lid).

[8-064] In het wetsontwerp inzake “ruim baan voor talent” wordt de mogelijkheid geopend dat de minister op verzoek van de desbetreffende instelling deze instelling toestaat een *hoger wettelijk collegegeld* vast te stellen. Dit kan alleen in samenhang met het besluit van de minister waarbij hij de desbetreffende instelling toestemming geeft, gegadigden voor het desbetreffende onderwijs te selecteren “vóór de poort” (art. 6.7, eerste lid). Hierop kom ik terug in paragraaf 8.8.3. Voorwaarde voor de toestemming is onder andere dat het gaat om kleinschalig en intensief onderwijs, dat is gericht op een bovengemiddeld onderwijsrendement en waarbij de activiteiten binnen en buiten het curriculum met elkaar zijn verbonden (art. 6.7, derde lid onder a). Uit de memorie van toelichting bij het ontwerp van deze wijzigingswet blijkt dat hierbij in ieder geval wordt gedacht aan “liberal arts university colleges” met een “campus”. “Het bijzondere karakter van deze opleidingen” aldus de memorie van toelichting “kan tot uitdrukking komen in selectie van studenten en docenten en wonen en studeren op een campus. De campus is een belangrijk instrument om een kleinschalige academische gemeenschap

⁶⁴⁴ Op 1 februari 2011 is bij de Staten-Generaal ingediend het wetsvoorstel van een wet tot wijziging van de WHW, genaamd “Wet verhoging collegegeld langstudeerders” (Kamerstukken II, 2010-2011, 32 618). Het wetsvoorstel is uitsluitend ingediend in verband met de noodzakelijk geachte bezuinigingen ten behoeve van ‘s Rijksschatkist. Als dat wetsvoorstel wet wordt, moet binnen het wettelijk collegegeld onderscheid worden gemaakt tussen wettelijk collegegeld volgens het basistarief en wettelijk collegegeld volgens het verhoogd tarief. Het basistarief geldt gedurende de (voltijdse) cursusduur van de bacheloropleiding (in de regel drie jaar in het wetenschappelijk onderwijs en vier jaar in het hoger beroepsonderwijs) vermeerderd met een jaar, resp. gedurende de (voltijdse) cursusduur van de masteropleiding vermeerderd met een jaar. Dat extra jaar dient om eventuele studievertraging op te vangen. Daarna is het verhoogd tarief is verschuldigd. Een bijzondere regeling wordt getroffen voor een student die in overeenstemming met artikel 5.6, tiende lid, van de Wet Studiefinanciering 2000 een extra jaar prestatiebeurs is verleend vanwege een functiebeperking. Deze student komt voor één extra jaar in aanmerking voor het wettelijke collegegeld volgens het basistarief. Indien deze student het extra jaar prestatiebeurs heeft verkregen in de bachelorfase, mag hij dit extra uitloopjaar indien nodig gebruiken bij het afronden van de bachelorfase en indien daar niet nodig, bij het afronden van de masteropleiding. Materieel wordt hiermee de inschrijvingsduur (zie paragraaf 8.2) opnieuw in het hoger onderwijs geïntroduceerd. Het wetsvoorstel heeft geen gevolgen voor hen die het instellingscollegegeld verschuldigd zijn. Dat is overigens veelal hoger dan het wettelijk collegegeld volgens het verhoogde tarief. De wet moet in werking treden met ingang van het studiejaar 2011-2012. Er is voor zittende studenten geen overgangsrecht getroffen. Het kabinet Rutte-Verhagen wijzigt aldus de spelregels tijdens het spel. Dit is in strijd met het fundamenteel beginsel van de rechtszekerheid. Recht blijkt dus te moeten wijken voor geld.

te realiseren waarin studenten meer en regelmatigere studeren.”⁶⁴⁵ Het hogere wettelijk collegegeld bedraagt ten hoogste vijf maal het reguliere wettelijk collegegeld (art. 6.7, vierde lid). Een hoger wettelijk collegegeld dient om het dure onderwijsconcept in deze gevallen te financieren, eventueel naast andere private financieringsbronnen. Hierdoor wordt voorkomen dat instellingen de kosten hiervan ten laste moeten brengen van de reguliere inkomsten waaruit ook de “normale” opleidingen moeten worden gefinancierd. Het maximum – vijf maal het reguliere wettelijk collegegeld – is gekozen enerzijds om een ongebreidelde verhoging van het collegegeld voorkomen en anderzijds de instelling voldoende ruimte te laten het dure onderwijsconcept te financieren⁶⁴⁶. Op het hogere wettelijk collegegeld kan aan studenten reductie worden gegeven mits zij ten minste het reguliere wettelijk collegegeld betalen⁶⁴⁷. Dat dit hoger collegegeld als wettelijk collegegeld moet worden beschouwd vloeit voort uit het feit dat het wordt vastgesteld “in afwijking van artikel 7.45”, dat op het reguliere wettelijk collegegeld betrekking heeft. Van hen op wie dat artikel niet van toepassing is, kan dus het instellingsgeld worden gevraagd, waarvoor wel een minimum maar geen maximum geldt.

[8-065] Aan het ontwerp van wet tot wijziging van de WHW in het kader van “ruim baan voor talent” is een tijdelijke experimentele wet vooraf gegaan: Experimentenwet vooropleidingseisen, selectie en collegegeldheffing⁶⁴⁸. Ook deze wet heeft het mogelijk gemaakt dat de minister voor een opleiding of een programma binnen een opleiding een hoger wettelijk collegegeld dan het reguliere wettelijk collegegeld kon vaststellen. Ook hier geldt een maximum van vijf maal het reguliere wettelijk collegegeld. De keuze voor het maximum van vijf keer het wettelijk collegegeld is blijkens de memorie van toelichting bij het ontwerp van deze experimentenwet ingegeven door aan de ene kant de wens de opleiding toegankelijk te houden en aan de andere kant de wens de opleiding ruimte te bieden om zich – ook internationaal – te profileren. Door differentiatie van collegegelden zouden extra middelen kunnen worden aangeboden die nodig zijn voor kwaliteitsimpulsen in de opleiding aldus die memorie van toelichting⁶⁴⁹. Terzijde zij opgemerkt dat deze kwaliteitsimpulsen natuurlijk ook mogelijk zijn indien de rijksoverheid de universiteiten en hogescholen adequaat zou bekostigen, hetgeen al vele jaren niet meer het geval is⁶⁵⁰.

[8-066] De hoogte van het wettelijk collegegeld voor een onderwijseenheid bij de Open Universiteit wordt vastgesteld door het college van bestuur van die universiteit aan de hand van een wettelijke formule: ten minste een zestigste deel en ten hoogste een dertigste deel van het voor een voltijdse opleiding bij amvb vastgestelde collegegeld, vermenigvuldigd met het aantal studiepunten dat de desbetreffende onderwijseenheid groot is (art. 7.45, vijfde lid). Deze formule is geïntroduceerd bij de wijzigingswet inzake “versterking besturing”. Waarom voor deze formule is gekozen, is niet toelicht.

⁶⁴⁵ Kamerstukken II, 2009-2010, 32 253, nr 3, blz. 3

⁶⁴⁶ Kamerstukken II, 2009-2010, 32 253, nr 3, blz. 6

⁶⁴⁷ Kamerstukken II, 2009-2010, 32 253, nr 3, blzz. 6 en 7

⁶⁴⁸ Wet van 28 april 2005, Stb. 222

⁶⁴⁹ Kamerstukken II, 2004-2005, 29 819, nr 35, blz. 5

⁶⁵⁰ Zie paragraaf 4.4.

[8-067] De hoogte van het *instellingscollegegeld* wordt door het instellingsbestuur vastgesteld en is ten minste gelijk aan – en veelal dus hoger dan – het wettelijk collegegeld (art. 7.46, tweede lid). Bij de Open Universiteit geldt weer een formule (art. 46, vierde lid). Ook het examengeld wordt door het instellingsbestuur vastgesteld. Hiervoor geldt geen wettelijk minimum (art. 7.44). Bij de vaststelling van het instellingscollegegeld is differentiatie mogelijk in deze zin dat voor verschillende opleidingen een verschillend instellingcollegegeld kan worden gevraagd (art. 7.46, derde lid). Zo zou voor de bachelor- en masteropleidingen geneeskunde zoals begin 2010 de Raad voor de Volksgezondheid⁶⁵¹ lijkt voor te stellen, een hoger collegegeld kunnen worden gevraagd dan voor andere opleidingen. Voor de realisatie van dat voorstel behoeft de wet dus niet te worden gewijzigd. Differentiatie naar nationaliteit (bijv. tussen personen met een EER-nationaliteit en personen die deze niet hebben) is niet mogelijk, tenzij deze differentiatie objectief gerechtvaardigd kan worden.

[8-068] Het lijkt vanzelfsprekend dat het collegegeld voor een deeltijdse opleiding lager ligt dan voor een voltijdse opleiding omdat de student per jaar minder gebruik zou maken van de onderwijsvoorzieningen dan een voltijdse student. Aan de inschrijving als voltijdse student en die als deeltijdse student zijn echter dezelfde rechten verbonden. Een voor een deeltijdse opleiding ingeschreven student kan dus zonder belemmering het voltijds onderwijs volgen. Behoudens voor studenten die afhankelijk zijn van studiefinanciering, loont het dus voor een inschrijving aan een deeltijdse opleiding te kiezen om tegen een lagere prijs hetzelfde pakket rechten te verkrijgen als aan een inschrijving voor de voltijdse opleiding is verbonden.

8.6.3. Personen op wie het wettelijk collegegeld van toepassing is

[8-069] Het wettelijk collegegeld is verschuldigd door een student die aan een aantal wettelijke vereisten voldoet. Studenten die niet aan een of meer van deze vereisten voldoen, zijn het instellingscollegegeld verschuldigd (art. 7.46, eerste lid). Deze vereisten betreffen de nationaliteit van de student, zijn woonplaats en zijn studieverleden. Aan deze vereisten moet cumulatief worden voldaan (art. 7.45, eerste lid). Zij hangen samen met het feit dat het wettelijk collegegeld niet kostendekkend is en dus de student die dit verschuldigd is, door de Nederlandse overheid wordt gesubsidieerd. Daarbij mag geen onderscheid worden gemaakt tussen Nederlanders en anderen met een EER-nationaliteit maar mogen wel eisen aan de woonplaats worden gesteld. Ook is er geen grond een student die in Nederland al een bachelor- of opleiding met succes heeft afgerond en de bachelor- resp. mastergraad heeft behaald, voor een tweede bachelor- of masterstudie wederom te subsidiëren.

⁶⁵¹ “Numerus fixus geneeskunde Loslaten of vasthouden”, blz. 38: “de WHW en de regelingen voor studiefinanciering worden zodanig aangepast dat studenten ‘tot op zekere hoogte’ meebetalen aan de opleiding.”

1^e. Nationaliteit

Om voor betaling van het wettelijk collegegeld in aanmerking te komen moet de betrokkene in de eerste plaats de Nederlandse of Surinaamse nationaliteit bezitten dan wel voor het terrein van de studiefinanciering met een Nederlander worden gelijkgesteld hetzij ingevolge een verdrag of een besluit van een volkenrechtelijke organisatie hetzij ingevolge een amvb krachtens artikel 2.2, eerste lid onder c, Wet Studiefinanciering 2000⁶⁵². Het gaat hierbij onder meer om studenten die de nationaliteit bezitten van een van de lidstaten van de EU respectievelijk EER, Turkije, Zwitserland, en de familieleden van de in Nederland wonende EU-burgers die niet de EER-nationaliteit hebben.

2^e. Woonplaats

In de tweede plaats moet de betrokkene woonachtig zijn in Nederland, België, Luxemburg of een van de deelstaten Noord-Rijnland-Westfalen, Nedersaksen en Bremen van de Bondsrepubliek Duitsland. Dit vereiste heeft geen gevolgen voor de student die in het kader van zijn opleiding een stage in het buitenland volgt of enige tijd aan een instelling voor hoger onderwijs in het buitenland moet verblijven en zich in verband daarmee uitschrijft uit de gemeentelijke basisadministratie. Als deze stage resp. dat verblijf niet langer duurt dan een jaar, spreekt het vanzelf dat de student – hoewel hij dan formeel niet meer voldoet aan het woonplaatsvereiste – in zo'n situatie geen instellingscollegegeld behoeft te betalen aldus de memorie van toelichting bij het wetsontwerp “versterking besturing”⁶⁵³.

3^e. Studieverleden

In de derde plaats mag de betrokkene blijkens het Centraal register inschrijving hoger onderwijs voor een inschrijving aan een bacheloropleiding niet eerder een bachelorgraad hebben behaald of voor een inschrijving aan een masteropleiding niet eerder een mastergraad. De overheid acht zich ervoor verantwoordelijk dat de student ten minste één bacheloropleiding, resp. één masteropleiding tegen gereduceerd tarief kan studeren⁶⁵⁴. De student die nog geen bachelor- of mastergraad heeft behaald, is voor een tweede bachelor- of masteropleiding vrijgesteld van het wettelijk collegegeld (art. 7.48, eerste lid). Indien hij in de loop van het studiejaar zijn eerste opleiding afrondt en de bachelor- resp. mastergraad behaalt, heeft hij recht op terugbetaling van het voor de eerste studie voor het resterende deel van het studiejaar betaalde wettelijk collegegeld. In verband met zijn tweede studie is hij evenwel voor dat resterende deel alsnog het wettelijk collegegeld verschuldigd (art. 7.45, zesde lid). Na dat studiejaar moet hij het instellingscollegegeld betalen. Het is dus profijtelijk voor een student die in twee bachelor- of masteropleidingen tegelijkertijd studeert, het afleggen van het laatste tentamen of het aanvragen van het examen tot het laatste mogelijke moment uit te stellen. Overigens geldt dit vereiste niet voor een student die al een graad heeft behaald, maar voor de eerste maal een opleiding op het gebied van onderwijs of gezondheids-

⁶⁵² Besluit Studiefinanciering 2000

⁶⁵³ Kamerstukken II, vergaderjaar 2008–2009, 31 821, nr. 3, blz. 15

⁶⁵⁴ Kamerstukken II, vergaderjaar 2008–2009, 31 821, nr. 3, blzz. 2 en 3

zorg volgt. In dit verband zij erop gewezen dat ook degene die vóór de inwerkingtreding van de wijzigingswet inzake de BaMa-structuur of krachtens het bij die wet behorende overgangsrecht aan een universiteit met goed gevolg een doctoraal examen heeft afgelegd, als hij aan de overige hiervoor geldende voorwaarden voldoet, voor een tweede studie het wettelijk collegegeld verschuldigd is. Door het behalen van het doctoraal examen heeft hij immers geen mastergraad behaald maar heeft hij van rechtswege de titel “doctorandus”, “meester” of “ingenieur” verkregen en kan hij in plaats van die titel desgewenst de titel Master voeren.

[8-070] Bij amvb kan de categorie studenten op wie het wettelijk collegegeld van toepassing is, worden uitgebreid (art. 7.45, tweede lid). Zulk een amvb is nog niet tot stand gekomen.

[8-071] Wijzigingen in de omstandigheden die betrekking hebben op het nationaliteits- of woonplaatsvereiste gedurende het studiejaar kunnen geen grond zijn om voor de resterende deel van het studiejaar in plaats van het wettelijk collegegeld instellingscollegegeld te verlangen. De memorie van toelichting die op dit punt anders luidt⁶⁵⁵, is niet correct. In het wettelijk systeem is de student voor elk studiejaar dat hij is ingeschreven, het wettelijk of instellingscollegegeld verschuldigd (art. 7.43, eerste lid). Als de student aan het begin van het studiejaar het wettelijk collegegeld verschuldigd is, geldt dat dus voor het gehele jaar. Dit wordt bevestigd door de wettelijke regeling inzake het collegegeld voor een tweede bachelor- of masterstudie: indien in de loop van het studiejaar op grond van de eerste studie de bachelor- of mastergraad wordt behaald, blijft voor het resterend deel in verband met de tweede studie het wettelijk collegegeld verschuldigd (art. 7.45, zesde lid). Ook het omgekeerde geldt: als de student aan het begin van het studiejaar het instellingscollegegeld verschuldigd is, geldt dat voor het gehele jaar. Het is juist om deze reden dat de uitzondering hierop uitdrukkelijk in de wet zelf is geregeld: de student die in de loop van het jaar alsnog aan de vereisten inzake nationaliteit en woonplaats voldoet, is voor de resterende periode van het studiejaar het wettelijk collegegeld verschuldigd; hetgeen door hem in het kader van het instellingscollegegeld voor die resterende periode te veel is betaald, wordt op zijn verzoek terugbetaald (art. 7.46, vijfde lid).

8.6.4. Vermindering, vrijstelling of terugbetaling van het wettelijke collegegeld

[8-072] In een aantal gevallen is vermindering, vrijstelling en terugbetaling van collegegeld mogelijk. De wet regelt dit, behoudens het aan het slot van de vorige paragraaf

⁶⁵⁵ Kamerstukken II, 2008–2009, 31 821, nr. 3, blz. 14: “Als er zich gedurende het studiejaar wijzigingen optreden in de omstandigheden die betrekking hebben op de overige vereisten – woonplaatsvereiste, nationaliteitsvereiste – kan de instelling het wettelijk collegegeld omzetten in een instellingscollegegeld maar de instelling is dat niet verplicht. Als de instelling als beleid heeft dat het wettelijk collegegeld niet tussentijds wordt omgezet in een instellingscollegegeld hoeft de instelling niet gedurende het studiejaar opnieuw vast te stellen of een student voldoet aan alle vereisten betreffende het wettelijk collegegeld. Daarmee wordt voorkomen dat de rechtmatigheid van het betaalde of verschuldigde collegegeld gedurende het studiejaar voortdurend getoetst zou moeten worden.”

bedoelde geval, uitsluitend voor het wettelijk collegegeld. De gevallen van vermindering en vrijstelling van het wettelijk collegegeld zijn in de wet limitatief opgesomd. Vermindering of vrijstelling van het wettelijk collegegeld in andere dan deze in de wet geregelde gevallen, wordt krachtens wetsduiding aangemerkt als een ondoelmatige besteding van de rijksbijdrage (art. 7.48, vijfde lid). Deze fictie alsof het wettelijk collegegeld onderdeel zou zijn van de rijksbijdrage, is in de wet gekomen als gevolg van de zgn. HBO-fraude, alsof instellingen zouden overwegen door vermindering of vrijstelling van collegegeld studenten te lokken om meer bekostiging uit 's Rijks kas te verkrijgen! Het gezond verstand bij de overheid was even zoek! De fictie heeft geen betrekking op de terugbetaling van collegegeld en kan dit ook niet: onverschuldigd betaald collegegeld dient te worden terugbetaald. Zo'n geval doet zich bijv. voor als na uitschrijving van de student in een bepaald studiejaar toch nog collegegeld door de instelling wordt geïncasseerd voor de resterende maanden van dat studiejaar.

[8-073] De wet zwijgt over vermindering, vrijstelling en terugbetaling van het instellingscollegegeld en het examengeld. Naar mijn mening is voor vermindering of vrijstelling van examengeld geen plaats ook al wordt door de extraneus geen enkel tentamen afgelegd. Door de inschrijving heeft de extraneus rechten verkregen. Het is aan hem of hij daar al dan niet gebruik van maakt. Voor terugbetaling van examengeld is alleen grond als dat onverschuldigd is betaald, bijv. omdat de inschrijving niet wordt gerealiseerd. Op de mogelijkheid vermindering, vrijstelling en terugbetaling van het instellingscollegegeld kom ik hierna terug.

8.6.5. Vermindering van het wettelijk collegegeld

[8-074] Vermindering van het wettelijk collegegeld vindt plaats ingeval de inschrijving als student niet per 1 september van een bepaald jaar maar pas in de loop van het studiejaar geschiedt. In dat geval wordt het verschuldigde bedrag berekend naar evenredigheid van het aantal resterende maanden van het desbetreffende studiejaar (art. 7.48, derde lid).

8.6.6. Gehele of gedeeltelijke vrijstelling van het wettelijk collegegeld

[8-075] Een gehele of gedeeltelijke vrijstelling van het wettelijk collegegeld verleent de wet aan de student die bij een universiteit of hogeschool is ingeschreven voor een opleiding (en daarvoor het wettelijk collegegeld heeft voldaan), en aan dezelfde of een andere bekostigde universiteit of hogeschool een tweede inschrijving wenst. Hij is van betaling van het wettelijk collegegeld voor de tweede inschrijving vrijgesteld. Voor zover het bedrag voor de eerste inschrijving lager is dan de hoogte van het wettelijk collegegeld voor een voltijdse opleiding (zoals mogelijk is bij inschrijving voor een deeltijdse opleiding), is voor de tweede opleiding het verschil verschuldigd. Deze vrijstelling geldt niet voor een inschrijving bij de Open Universiteit (art. 7.48, eerste lid). Deze regeling geldt voor de universiteiten sedert jaar en dag. De wet voorziet niet in enige verrekening van collegegeld tussen de betrokken instellingen. Zij gaat ervan uit

dat de voor- en nadelen van deze vrijstellingsregeling voor de verschillende instellingen elkaar compenseren. Het is evenwel de vraag of dit uitgangspunt nog wel juist is nu de regeling niet alleen voor universiteiten geldt maar voor universiteiten en hogescholen en de doorstroming van hbo-bachelors naar masteropleidingen in het wetenschappelijk onderwijs toeneemt. Indien studenten aan een hogeschool hun bachelorgraad behalen en zich in de loop van hetzelfde studiejaar inschrijven voor een masteropleiding van een universiteit, zijn zij van de betaling van het wettelijk collegegeld aan de universiteit vrijgesteld. Hierdoor worden de universiteiten benadeeld. Zij worden zelfs dubbel benadeeld omdat zij voor deze studenten ook geen bekostiging ontvangen omdat het niet gaat om een “eerste inschrijving” in de zin van de bekostigingsregeling als neergelegd in het Uitvoeringsbesluit WHW⁶⁵⁶. Deze vrijstellingsregeling dient dan ook uit de wet te worden geschrapt.

[8-076] Een gehele of gedeeltelijke vrijstelling van het wettelijk collegegeld verleent de wet ook aan degene die voor het volgen van uit de openbare kas bekostigd onderwijs les- of cursusgeld verschuldigd is op grond van de Les- en cursusgeldwet, en die in plaats daarvan, dan wel daarnaast in hetzelfde studiejaar aan een universiteit of hogeschool wenst te worden ingeschreven en daarvoor het wettelijk collegegeld voor een voltijdse opleiding verschuldigd is. Hij moet dan als collegegeld het verschil betalen tussen de reeds voldane bijdrage en het hogere collegegeld. Indien hij een collegegeld verschuldigd is dat lager is dan het reeds voldane bedrag, wordt hij van het betalen van collegegeld vrijgesteld. Ook deze vrijstelling geldt niet wat betreft een inschrijving bij de Open Universiteit (art. 7.48, tweede lid). Ook door deze vrijstellingsregeling worden de instellingen gedupeerd: zij ontvangen minder inkomsten uit collegegeld. Ook deze vrijstellingsregeling dient uit de wet te worden geschrapt.

[8-077] Wat de Open Universiteit betreft draagt de wet het college van bestuur op een regeling vast te stellen waarin een voorziening in de vorm van een verlaging van het voor de Open Universiteit geldende wettelijk collegegeld wordt getroffen. Het gaat hierbij om een verlaging uitsluitend ten behoeve van studenten van wie het toetsingsinkomen, bedoeld in artikel 8, eerste tot en met vierde lid, Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen, minder dan 110% van het belastbaar minimumloon bedraagt. In die regeling stelt het instellingsbestuur vast welke bescheiden voor het aanvragen van deze gedeeltelijke vrijstelling moeten worden ingediend. De hoogte van de verlaging is in elk geval afhankelijk van het inkomen van de betrokkene (art. 7.48, zesde lid).

⁶⁵⁶ Blijkens artikel 1, onder r, Uitvoeringsbesluit WHW is voor de bekostiging een van de elementen van de definitie van “student het feit dat deze blijkens het CRIHO als student voor een opleiding van eerste inschrijving is ingeschreven.

8.6.7. Terugbetaling van het wettelijk collegegeld

[8-078] De wet bepaalt dat terugbetaling van wettelijk collegegeld geschiedt in twee gevallen: overlijden van de student en beëindiging van de inschrijving. De bepaling is niet van toepassing op de Open Universiteit (art. 7.48, vierde lid).

[8-079] Indien een student in de loop van het studiejaar *overlijdt*, wordt voor elke daaropvolgende maand van het studiejaar na diens overlijden, een twaalfde gedeelte van het betaalde wettelijk collegegeld terugbetaald.

[8-080] Indien een student wordt *uitgeschreven*, heeft hij voor het resterende deel van het studiejaar recht op teruggave van het betaalde wettelijk collegegeld vanaf de maand na de maand waarin hij aan de instelling kenbaar heeft gemaakt de inschrijving te willen beëindigen. Voor zover het collegegeld voor dat deel nog niet is betaald, is hij dat dus niet meer verschuldigd. In geval van terugbetaling van het collegegeld wordt uitgegaan van een terugbetaling van 1/12 van het jaarbedrag per maand. Voor de maanden juli en augustus, waarin veel studenten al met vakantie zijn, vindt alleen teruggave of kwijtschelding van termijnen plaats als dat door het instellingsbestuur is geregeld (art. 7.48, vierde lid, slotzin).

[8-081] Terugbetaling doet betaling veronderstellen. Er kan dus per definitie alleen worden terugbetaald aan degene die heeft betaald. Als bijv. een derde met instemming van de student het collegegeld heeft betaald, zal de terugbetaling aan deze derde moeten plaatsvinden en niet aan de student.

[8-082] Indien een student die bij twee instellingen is ingeschreven, zich uitschrijft bij de instelling waaraan hij het collegegeld heeft betaald maar ingeschreven blijft bij de instelling waarbij hij van de betaling van collegegeld is vrijgesteld, is hij aan die tweede instelling collegegeld verschuldigd. Zolang hij dit niet aan het bestuur van de tweede instelling meldt, kan hij kosteloos studeren. Het bestuur van de tweede instelling zou dus ten aanzien van elke student die het met vrijstelling van collegegeld heeft ingeschreven, regelmatig moeten controleren of deze nog altijd bij de eerste instelling is ingeschreven. Dit is uiteraard niet doenlijk. Daarbij is het nog de vraag of het instellingsbestuur tot het desbetreffende gegeven in het Centraal register inschrijving hoger onderwijs (CRIHO) toegang heeft. Ik kom op het CRIHO terug in paragraaf 8.8.7.

8.6.8. Vermindering, vrijstelling en terugbetaling van instellingscollegegeld

[8-083] De wet zwijgt over vermindering, vrijstelling en terugbetaling van het instellingscollegegeld. Toch betekent dit naar mijn mening niet dat het instellingsbestuur hierbij volledige vrijheid heeft. Uitgangspunt van de wet is immers dat het instellingscollegegeld ten minste gelijk moet zijn aan het wettelijk collegegeld voor een voltijdse opleiding. Het instellingscollegegeld omvat als het ware twee

componenten: een basisdeel dat gelijk is aan het wettelijk collegegeld voor een voltijdse opleiding en een eventueel surplus. Vermindering, vrijstelling en terugbetaling van het instellingscollegegeld, voor zover dit betrekking heeft op dat basisdeel, is mogelijk maar naar mijn mening uitsluitend in die gevallen waarin dat ook voor het wettelijk collegegeld mogelijk is. Vermindering, vrijstelling en terugbetaling van het instellingscollegegeld wat het surplus betreft, is een zaak van het instellingsbestuur. Het ligt in de rede dat waar in een bepaald geval aan een student vermindering, vrijstelling en terugbetaling van het basisdeel wordt verleend, hem ook vermindering, vrijstelling en terugbetaling van het surplus wordt verleend.

8.6.9. Overige bijdragen

[8-084] De wet bepaalt uitdrukkelijk dat de inschrijving niet afhankelijk mag worden gesteld van een andere geldelijke bijdrage dan het collegegeld, resp. examengeld (art.7.50). In afwijking hiervan kan bij amvb worden bepaald dat het instellingsbestuur van een hogeschool met het oog op de inschrijving voor een opleiding waarvoor aanvullende eisen gelden (artt. 7.26 en 7.26a), een bijdrage mag verlangen in de kosten die rechtstreeks verband houden met het onderwijs. Hierbij moet worden gedacht aan opleidingen op het gebied van de horeca en aan opleidingen in het nautisch onderwijs, waaraan internaten zijn verbonden. De amvb moet bepalen op welke kostensoorten een dergelijke bijdrage betrekking kan hebben en welk bedrag ten hoogste gevorderd kan worden. Deze amvb is nog niet tot stand gekomen. In het Uitvoeringsbesluit WHW 2008⁶⁵⁷ is voor deze overige eigen bijdragen wel een afdeling in hoofdstuk 3 gereserveerd. Voor hen voor wie zulk een overige eigen bijdrage een onoverkomelijke belemmering voor de inschrijving vormt, moet het instellingsbestuur voorzieningen treffen tot financiële ondersteuning en daarvoor nadere regels vaststellen.

8.6.10. Onderwijsbenodigdheden

[8-085] De wet zwijgt over bijdragen die van ingeschreven studenten door de universiteit of hogeschool kunnen worden verlangd voor aan deze studenten verstrekte onderwijsbenodigdheden. Bij “onderwijsbenodigdheden” moet worden gedacht aan dictaten, syllabi, handleidingen, die al dan niet tegen betaling ter beschikking worden gesteld, voorts aan het instrumentarium voor studenten tandheelkunde, aan de microscoop en de witte jas, die gehuurd kunnen worden, enz. Studenten kunnen deze benodigdheden ook zelf aanschaffen. Het is hun vrije wil deze al dan niet van de universiteit of hogeschool te betrekken. Het feit dat dan door de universiteit of hogeschool een financiële bijdrage wordt gevraagd, is niet onredelijk.

[8-086] Kosten van extracurriculaire activiteiten zoals bijv. een buitenlands verblijf komen voor rekening van de student. Dit geldt ook indien het buitenlands verblijf in de onderwijs- en examenregeling van de desbetreffende opleiding is verplicht gesteld.

⁶⁵⁷ Stb. 1993, 487, laatstelijk gewijzigd bij het Koninklijk besluit van 29 januari 2009, Stb. 58

Hierbij moet worden gedacht aan een talenstudie of onderzoekmaster. In de bekostiging door het Rijk van de universiteiten en hogescholen is hiermee geen rekening gehouden. Van de betrokken universiteit of hogeschool mag naar mijn mening evenwel vanuit het oogpunt van een zorgvuldig studentenbeleid worden verwacht dat zij een dergelijk verblijf indien dat in de onderwijs- en examenregeling verplicht is gesteld, faciliteert en dat zij voor hen voor wie de kosten daarvan een onoverkomelijke belemmering vormen, bijv. vanuit een aan de universiteit of hogeschool gelieerd beurzenfonds financiële ondersteuning biedt dan wel voor dat buitenlandverblijf adequate alternatieven biedt in de opleiding.

[8-087] De in het verleden in het hoger beroepsonderwijs voorkomende praktijken om reiskosten van gastdocenten, nascholingskosten van docenten, bibliotheek- of mediatheekkosten e.d. aan studenten door te berekenen, zijn uiteraard niet toegestaan⁶⁵⁸.

8.7. Administratieve voorwaarden voor de inschrijving

[8-088] Tenslotte dient te zijn voldaan aan een aantal administratieve voorwaarden. Hiertoe behoren de administratieve voorwaarden die de universiteit of hogeschool stelt maar ook die welke de wet stelt. De administratieve voorwaarden van de universiteit of hogeschool zelf kunnen uitsluitend van procedurele aard zijn. Zij worden besproken in paragraaf 8.7.1. De administratieve voorwaarden die de wet stelt, hebben betrekking op nationaliteit of rechtmatig verblijf in Nederland, alsmede, bij bacheloropleidingen voor de inschrijving in het eerste studiejaar, op de verplichting van de aanstaande student om zich bij de minister van OCW aan te melden en op een door die minister afgegeven bewijs van toelating. Deze voorwaarden komen aan de orde in de paragrafen 8.7.2 en volgende.

8.7.1. Procedurele voorwaarden

[8-089] De wet verplicht ieder die gebruik wil maken van onderwijsvoorzieningen, examenvoorzieningen of voorzieningen van andere aard ten behoeve van initieel onderwijs, zich door het college van bestuur te laten inschrijven, de zgn. *inschrijvingsplicht* (art. 7.32, eerste lid). Onder “onderwijsvoorzieningen” worden in het algemeen verstaan alle activiteiten van de docenten, waarbij het de bedoeling is dat de student iets leert, zoals hoor- en werkcolleges, werkgroepen, projectgroepen, practica, excursies, demonstraties, begeleiding van scripties en werkstukken enz.⁶⁵⁹. Onder “examenvoorzieningen” moet worden verstaan het examen incl. de tentamens⁶⁶⁰. Met de “voorzieningen van andere aard” moet worden gedacht aan de collectieve studentenvoorzieningen die vanouds in het hoger onderwijs ten behoeve van studenten zijn getroffen zoals diensten van studentendecanen, sportfaciliteiten e.d. Deze inschrijvingsplicht laat

⁶⁵⁸ Zie ook de brief van de minister van O&W van 26 juli 1989, HW/J 836048, en de brief van de minister van OCW van 25 augustus 1994, HBO/PR 9436112 aan de hogescholen over heffingen naast collegegeld.

⁶⁵⁹ Kamerstukken II, 1973-1974, 12 777, nr 8, blz. 8 r.k.

⁶⁶⁰ Zie hoofdstuk 5, paragraaf 5.4.1.

overigens onverlet dat de universiteit of hogeschool ook contractonderwijs kan aanbieden waarbij gebruik wordt gemaakt van onderwijsvoorzieningen die voor ingeschreven studenten behoren tot het initieel onderwijs of dat de universiteit of hogeschool haar sportfaciliteiten ook aan anderen dan de eigen ingeschreven ter beschikking stelt. Zoals ook aan het slot van paragraaf 8.2 is gezegd, behoeft degene die een examen met goed gevolg heeft afgelegd en uitsluitend nog het getuigschrift en de aan dat examen verbonden graad wenst te verkrijgen, niet te worden ingeschreven.

[8-090] De *inschrijvingsprocedure* moet door het college van bestuur nader worden geregeld: het college moet “regels van procedurele aard” vaststellen. (art. 7.33, eerste lid). Vanouds is de inschrijvingsplicht geconcretiseerd in de verplichting bij de betrokken universiteit of hogeschool een verzoek tot inschrijving voor de gekozen opleiding in te dienen. In de door het instellingsbestuur vastgestelde regels moeten alle administratieve voorwaarden zijn opgenomen waaraan moet zijn voldaan voor de inschrijving. Zo zal in die regels zijn aangegeven of het verzoek tot inschrijving schriftelijk of elektronisch via Studielink moet worden ingediend, binnen welke termijn het moet worden ingediend, welke gegevens in dit kader moeten worden verstrekt, enz. Uiteraard zal in het verzoek moeten worden aangegeven of inschrijving als student of extraneus wordt verlangd en de opleiding waarop het verzoek betrekking heeft.

8.7.2. Nationaliteit of rechtmatig verblijf

[8-091] De wet zelf stelt als administratieve voorwaarde dat voor de inschrijving wordt aangetoond dat de student hetzij de Nederlandse nationaliteit bezit of op grond van een wettelijke bepaling als Nederlander wordt behandeld, hetzij op de eerste dag waarop de opleiding begint waarvoor voor de eerste maal inschrijving wordt gewenst, rechtmatig verblijf houdt in de zin van artikel 8 van de Vreemdelingenwet 2000 (art. 7.32, vijfde lid). Deze administratieve voorwaarde is geïntroduceerd bij de zgn. Koppelingswet⁶⁶¹, waarvan de strekking was de aanspraak van vreemdelingen jegens bestuursorganen op “verstrekkingen, voorzieningen en andere uitkeringen, ontheffingen en vergunningen” te koppelen aan het rechtmatig verblijf in Nederland.

[8-092] De eis van een rechtmatig verblijf in Nederland geldt niet voor de vreemdeling die op de eerste dag waarop de opleiding begint waarvoor voor de eerste maal inschrijving wordt gewenst, jonger is dan 18 jaar (art. 7.32, vijfde lid onder b). De toegang tot het onderwijs kan ontzegd noch onthouden worden aan leerplichtige in Nederland verblijvende vreemdelingen, ongeacht hun status. Dit vloeit voort uit de verplichtingen in internationaal verband die ons land ten aanzien van het recht op onderwijs op zich heeft genomen⁶⁶².

⁶⁶¹ Wet van 26 maart 1998, Stb. 203

⁶⁶² Met name in het Eerste Protocol behorende bij het Europese verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) is het universele karakter van het recht op onderwijs verankerd. Artikel 2, eerste volzin, van dat Protocol zegt: “No person shall denied the right to education”. Ten aanzien van de toegang van niet-leerplichtige vreemdelingen is het, in lijn met de internationale

[8-093] Een vreemdeling kan echter ook worden ingeschreven als is aangetoond dat hij op de eerste dag waarop de opleiding begint waarvoor voor de eerste maal de inschrijving wordt gewenst, buiten Nederland verblijf houdt (art. 7.32, vierde lid onder d). Om het onderwijs te volgen of examen te doen moet deze vreemdeling uiteraard naar Nederland komen en voldoen aan de bepalingen van de Vreemdelingenwet. Overigens behoeven de universiteiten of hogescholen een vreemdeling niet zonder meer in te schrijven. Zij kunnen nadere administratieve voorwaarden stellen. Deze zullen moeten zijn opgenomen in de door het instellingsbestuur vastgestelde regeling. Zo zal, in verband met de bekostiging van de universiteit of hogeschool, het college van bestuur in het algemeen pas tot inschrijving van de vreemdeling overgaan als een voorlopige verklaring van het betrokken gemeentebestuur over de inschrijving in de Gemeentelijke Basisadministratie persoonsgegevens (GBA) is overgelegd. Aan zijn inschrijving aan een universiteit of hogeschool kan de vreemdeling overigens niet het recht ontlenen in ons land te mogen verblijven.

[8-094] De vreemdeling die niet meer voldoet aan een van de voorwaarden die bij de Koppelingswet in de WHW zijn geïntroduceerd, maar eerder in overeenstemming daarmee is ingeschreven voor een opleiding die nog steeds wordt gevolgd en nog niet is voltooid, mag wederom voor die opleiding worden ingeschreven (art. 7.32, vijfde lid onder e). Indien na de inschrijving van een vreemdeling blijkt dat deze op welke grond dan ook niet in overeenstemming met de voorwaarden heeft plaatsgevonden, moet de inschrijving door het instellingsbestuur onmiddellijk worden beëindigd (art. 7.32, zesde lid).

[8-095] Ingevolge artikel 3.41, eerste lid onder a, Vreemdelingenbesluit 2000⁶⁶³ kan de verblijfsvergunning (voor bepaalde tijd) worden verleend, onder een beperking die verband houdt met de studie, aan de vreemdeling die – voor zover hier van belang – voltijds hoger onderwijs volgt aan een bij ministeriële regeling aan te wijzen onderwijsinstelling, en die met een schriftelijke verklaring van het instellingsbestuur aantoonde dat hij als student is of zal worden ingeschreven voor voltijds onderwijs en wiens vertrek uit Nederland na voltooiing of tussentijdse beëindiging van de studie naar het oordeel van de minister van Justitie redelijkerwijs is gewaarborgd. Bij de bedoelde ministeriële regeling – thans het Voorschrift Vreemdelingen 2000⁶⁶⁴ – wordt aangewezen een instelling die een convenant met de Immigratie- en Naturalisatiedienst heeft gesloten en die de “Gedragscode internationaal student in het Nederlands hoger onderwijs” heeft ondertekend en voorkomt in het openbaar register van onderwijsinstellingen die de gedragscode hebben ondertekend (art. 3.18a, onder a, Voorschrift Vreemdelingen). De aanvraag voor een verblijfsvergunning, ingediend door een langdurig ingezetene die in Nederland hoger onderwijs wil volgen, wordt niet afgewezen op de grond dat hij het

verplichtingen, mogelijk dat in de nationale onderwijswetgeving beperkingen ten aanzien van het recht op onderwijs worden aangebracht, mits deze maatregelen objectief en rechtvaardig zijn en daarenboven zijn ingebed in een groter geheel van soortgelijke maatregelen.

⁶⁶³ Koninklijk besluit van 23 november 2000, Stb. 497

⁶⁶⁴ Regeling van de minister van Justitie van 18 december 2000, Stcrt. 2001, 10

onderwijs niet voltijds wil volgen en evenmin op de grond dat zijn vertrek uit Nederland niet is gewaarborgd (art. 3.41, vierde lid, Vreemdelingenwet 2000).

[8-096] De zojuist genoemde gedragscode is het resultaat van samenwerking tussen alle koepels van hoger onderwijsinstellingen: VSNU, HBO-raad, NRTO (v/h PAEPON) en FION. Alleen instellingen voor hoger onderwijs die deze gedragscode hebben ondertekend, mogen internationale studenten werven. Door ondertekening van de code geven de instellingen aan studenten van buiten de Europese Unie de garantie af dat ze op correcte wijze worden geworven, geselecteerd en begeleid. De Immigratie en Naturalisatie Dienst (IND) versnelt en vereenvoudigt voor deze instellingen de toelatingsregels.

8.7.3. Persoonsgebonden nummer

[8-097] De wet verplicht de aanstaande student of extraneus bij de inschrijving zijn persoonsgebonden nummer over te leggen door middel van een van overheidswege verstrekt document, waarop tevens zijn geslachtsnaam, voorletters, geboortedatum en geslacht zijn vermeld⁶⁶⁵. Indien de aanstaande student of extraneus aannemelijk maakt dat hij geen persoonsgebonden nummer kan overleggen, meldt de instelling diens beschikbare gegevens aan de minister. Deze verstrekt de instelling binnen acht weken na ontvangst van de melding het burgerservicenummer⁶⁶⁶ van betrokkene en als is gebleken dat hem dat nummer niet van overheidswege is vertrekt, diens onderwijsnummer. Dit is een door de minister uitgegeven en aan de aanstaande student of extraneus toegekend persoonsgebonden nummer (art. 7.38).

8.7.4. Aanmelding (bacheloropleiding)

[8-098] De wet verplicht aanstaande studenten die voor het eerst willen worden ingeschreven voor het eerste cursusjaar van een bacheloropleiding aan een bepaalde instelling, zich te voren aan te melden bij de minister van OCW en wel bij de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) van zijn ministerie. Deze aanmelding, in het spraakgebruik ook wel “vooraanmelding” genoemd, moet niet worden verward met het indienen van een verzoek tot inschrijving. Het zijn twee verschillende handelingen, met verschillend gevolg, die beide door de aanstaande student moeten worden verricht. Het verzoek tot inschrijving moet worden gericht aan de universiteit of hogeschool waaraan men wil studeren en heeft als rechtsgevolg normaal gesproken de “inschrijving”; de aanmelding daarentegen moet worden gedaan bij de minister en is een administratieve voorwaarde die aan de inschrijving vooraf gaat. Het feit dat een

⁶⁶⁵ Sedert 1 oktober 2009: het tijdstip van inwerkingtreding van artikel V van de Wet van 6 december 2001, Stb. 681, tot wijziging van enkele onderwijswetten in verband met de invoering van persoonsgebonden nummers in het onderwijs ingevolge het Koninklijk besluit van 22 september 2009, Stb. 394

⁶⁶⁶ Art. 7.38 WHW spreekt nog van sociaal-fiscaalnummer.

verzoek tot inschrijving via Studielink⁶⁶⁷ wordt gedaan en Studielink vervolgens de gegevens, in voorkomende gevallen als aanmelding doorgeeft aan de minister, doet daar niet aan af⁶⁶⁸. Bij ministeriële regeling zijn enkele nadere regels vastgesteld van procedurele aard⁶⁶⁹.

[8-099] De minister verstrekt binnen acht weken na ontvangst van de aanmelding aan het bestuur van de instelling van eerste voorkeur van de aanstaande student diens persoonsgebonden nummer en de overige gegevens die door de aanstaande student zijn verstrekt (art. 7.38, vierde lid).

[8-100] De aanmelding is bedoeld ter beantwoording van de vraag of voor opleidingen een numerus fixus op grond van capaciteitsoverwegingen moet worden vastgesteld. Dit maakt duidelijk dat voor een studie aan de Open Universiteit geen aanmelding bij de minister behoeft plaats te vinden. Op de numerus fixus wordt hierna nader ingegaan.

8.7.5. Bewijs van toelating (bacheloropleiding)

[8-101] Ingeval krachtens de WHW een numerus fixus is vastgesteld of ingesteld, geldt ook een bij wet vastgestelde administratieve voorwaarde: de inschrijving als student voor de eerste maal voor de propedeutische fase van die opleiding kan uitsluitend plaatsvinden onder overlegging van een door de minister verstrekt bewijs van toelating (art. 7.57a, tweede lid). Wanneer voor de desbetreffende opleiding geen propedeutische fase is ingesteld, wordt in dit verband onder “propedeutische fase” begrepen de eerste periode in een bacheloropleiding met een studielast van zestig studiepunten (art. 7.52a, onder b). Bij ministeriële regeling worden voorschriften vastgesteld in verband met de afgifte en de (beperkte) geldigheidsduur van het bewijs van toelating⁶⁷⁰.

[8-102] Ten aanzien van de numerus fixus moet onderscheid worden gemaakt tussen de numerus fixus op grond van beschikbare onderwijscapaciteit (“capaciteitsfixus”) enerzijds (zie paragraaf 8.7.6 en voor de Open Universiteit paragraaf 8.7.7) en die op grond van grond van de behoefte van de arbeidsmarkt (“arbeidsmarktfixus”) anderzijds (paragraaf 8.7.8).

⁶⁶⁷ Studielink biedt aanstaande studenten de mogelijkheid zich langs elektronische weg bij de IB-Groep aan te melden of zich langs die weg bij een universiteit of hogeschool in te schrijven. Studielink gaat uit van de Stichting Studielink, een platform van universiteiten en hogescholen voor samenwerking en vernieuwing in het hoger onderwijs op het gebied van informatie en administratie in het domein “Student en Onderwijs”.

⁶⁶⁸ De website van Studielink is uit juridisch oogpunt niet overal even zorgvuldig wat betreft de gehanteerde begrippen: aanmelding, inschrijving en toelating worden daarin niet gebruikt in overeenstemming met de wettelijke terminologie.

⁶⁶⁹ Regeling van 13 september 1999 (WJZ 1999/17155/4762): Regeling aanmelding en selectie hoger onderwijs

⁶⁷⁰ Zie de regeling genoemd in de vorige voetnoot

[8-103] In 1966 is voor de eerste maal gepoogd bij wet in het wetenschappelijk onderwijs de inschrijving van studenten te beperken. Bij Koninklijke boodschap van 5 maart 1966 was een ontwerp ingediend van een Wet houdende voorzieningen inzake de mogelijkheid van tijdelijke beperking van de toelating tot het bijwonen van het onderwijs in de faculteit der geneeskunde⁶⁷¹. Dat wetsvoorstel beperkte het recht tot het bijwonen van het onderwijs in het eerste jaar in de studierichting der geneeskunde en in die der tandheelkunde. Dat wetsontwerp heeft echter niet de instemming van een meerderheid van de leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal kunnen verkrijgen. Een dergelijke beperking van het recht aan de universiteit te studeren, werd te ingrijpend geacht. Een tweede poging om tot een beperking van de inschrijving in deze studierichtingen te komen, heeft daarentegen wel succes gehad: het desbetreffende wetsontwerp is wet geworden⁶⁷². Deze wet regelde echter geen beperking van het aantal tot het eerste jaar van de medische studie in te schrijven personen maar een beperking daarvan aan het einde van dit eerste jaar. Alleen studenten die het propedeutisch examen met goed gevolg hadden afgelegd, konden hun studie vervolgen. Die wet is in 1972 vervangen door de Machtigingswet inschrijving studenten. Deze wet keerde terug naar het uitgangspunt van het destijds door de Tweede Kamer verworpen wetsontwerp en regelde een beperking van de inschrijving voor het eerste cursusjaar. De tijd was daarvoor kennelijk rijp geworden. Evenals haar voorgangster was deze wet als een tijdelijke wet bedoeld. Zij regelde uitsluitend een capaciteitsfixus, die door de minister werd ingesteld op grond van een voorstel van de betrokken universiteit of universiteiten, en nog geen arbeidsmarktfixus. Pas bij de Wet van 19 december 1984, Stb. 692, is in deze machtigingswet daarvoor een wettelijke grondslag gelegd en is de mogelijkheid geopend om ten aanzien van bepaalde studierichtingen in het wetenschappelijk onderwijs het aantal toe te laten studenten zowel landelijk als per instelling te binden aan een maximum op grond van de ontwikkeling van de behoefte op de arbeidsmarkt aan afgestudeerden van die studierichtingen. Tegelijkertijd met het wetsontwerp van die wet werd een wetsontwerp ingediend dat ertoe strekte het aantal personen dat aan scholen voor hoger beroepsonderwijs voor het eerste leerjaar kon worden ingeschreven, op grond van arbeidsmarktoverwegingen te beperken. Dat ontwerp heeft in 1984 geleid tot de – ook tijdelijk bedoelde – Machtigingswet beperking inschrijving hoger beroepsonderwijs. Beide machtigingswetten zijn vervallen bij de inwerkingtreding van de WHW, waarin zowel capaciteitsfixus als de arbeidsmarktfixus structureel zijn geregeld.

[8-104] Omdat onder vigeur van de WHW de opleidingen geïndividualiseerd zijn d.w.z. gelijknamige opleidingen bij verschillende instellingen als verschillende opleidingen gelden, is voor de toepassing van de wettelijke bepalingen over de numerus fixus uitdrukkelijk bepaald dat, in afwijking van het uitgangspunt van de WHW, door universiteiten, resp. hogescholen verzorgde opleidingen met dezelfde naam als dezelfde opleidingen gelden. Voor de toepassing van de bepalingen over arbeidsmarktfixus gelden bovendien door universiteiten, resp. hogescholen verzorgde groepen van verwante opleidingen als dezelfde opleidingen (art. 7.57).

[8-105] De numerus fixus veronderstelt het inschrijvingsrecht. Dit recht houdt in dat degene die aan alle voor de inschrijving geldende voorwaarden heeft voldaan, voor de desbetreffende bacheloropleiding moet worden ingeschreven. Slechts in een beperkt

⁶⁷¹ Kamerstukken II, 1965-1966, 8508, nr 2

⁶⁷² Wet van 1 juli 1970, Stb. 348, houdende voorzieningen van tijdelijke aard inzake de regeling van de toelating tot het bijwonen van het onderwijs in de faculteiten der geneeskunde van de universiteiten

aantal gevallen is selectie “aan de poort” mogelijk. Als – zoals door de Raad voor de Volksgezondheid begin 2010 geadviseerd⁶⁷³ – de numerus fixus voor geneeskunde zou worden afgeschaft, heeft ieder die aan de voorwaarden voldoet van rechtswege toegang tot de bacheloropleiding geneeskunde en moet dus voor die opleiding worden ingeschreven zonder dat daarbij enige selectie mogelijk is. Indien wordt vastgehouden aan de mogelijkheid van selectie – zoals de Raad voor de Volksgezondheid in zijn advies doet – betekent dit dat het inschrijvingsrecht op de helling moet. Op het inschrijvingsrecht wordt in paragraaf 8.1.1 nader ingegaan. Overigens blijkt de Raad voor de Volksgezondheid niet te onderkennen dat de huidige numerus fixus een capaciteitsfixus is. De Raad beveelt onder andere aan “dat de universiteiten de mogelijkheid krijgen meer op te leiden dan de aantallen die door de overheid worden bekostigd.”⁶⁷⁴ Nu er geen arbeidsmarktfixus is, bestaat deze mogelijkheid al. Het is echter onwaarschijnlijk dat de universiteiten de opleidingscapaciteit voor geneeskunde zullen uitbreiden indien zij daarvoor geen extra middelen van de overheid ontvangen. Het is niet voorstelbaar dat zij de capaciteitsuitbreiding zullen financieren ten koste van de andere faculteiten dan die der geneeskunde.

8.7.6. Numerus fixus op grond van onderwijscapaciteit

[8-106] Het instellingsbestuur heeft de mogelijkheid per opleiding het aantal studenten vast te stellen, dat ten hoogste voor de eerste maal kan worden ingeschreven voor de propedeutische fase van de desbetreffende opleiding (art. 7.53, eerste lid). Deze vaststelling geschiedt telkens voor een studiejaar en zal gegrond moeten zijn op overwegingen van kwaliteit. De wet geeft ook enkele procedurele voorschriften: vóór 1 december van het kalenderjaar voorafgaande aan het studiejaar waarvoor de eerste vaststelling geschiedt, moet het instellingsbestuur de vastgestelde capaciteit medelen aan de minister. Voor een nieuwe opleiding geldt 1 april voorafgaande aan het desbetreffende studiejaar als uiterste datum voor deze mededeling. De capaciteitsfixus is een instrument voor het instellingsbestuur zijn verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het onderwijs te kunnen waarmaken. Te grote aantallen studenten kunnen ertoe leiden dat de kwaliteit van het onderwijs niet op het vereiste niveau kan worden gehandhaafd, bijv. omdat het aantal docenten niet kan worden uitgebreid, de huisvesting te krap wordt, enz. Dit kan overigens een structureel karakter hebben. Er is geen verplichting voor het instellingsbestuur het aantal docenten uit te breiden, te zorgen voor meer huisvesting, enz. Zo’n verplichting kan ook niet worden opgelegd, zeker niet als daarvoor geen extra bekostiging door de overheid wordt verstrekt.

[8-107] De minister moet de vastgestelde onderwijscapaciteit vergelijken met het aantal aanmeldingen voor de desbetreffende opleiding. Indien blijkt dat het aantal aanmeldingen voor de propedeutische fase van die opleiding hoger is dan het aantal plaatsen dat het college van bestuur heeft vastgesteld, deelt de minister dat – behou-

⁶⁷³ “Numerus Fixus Geneeskunde: Loslaten of vasthouden”

⁶⁷⁴ aangehaald advies, blzz. 55 en 56

dens als het om een nieuwe opleiding gaat – vóór 1 april aan het college van bestuur mee. Het college kan daarin aanleiding vinden de onderwijscapaciteit te vergroten. Het moet de minister hierover vóór 1 mei berichten (art. 7.53, tweede lid). Als na die datum blijkt dat bij een of meer instellingen die de desbetreffende opleiding verzorgen, het aantal aanmeldingen het aantal plaatsen nog steeds overtreft, stelt de minister een numerus fixus vast (art. 7.53, derde lid). Deze numerus fixus wordt dus niet ingesteld door het college van bestuur noch door de minister. Deze numerus fixus is er van rechtswege. De minister stelt formeel vast dat die fixus er is; die vaststelling is niets meer dan een declaratoire beschikking.

[8-108] De mogelijkheid bestaat dat het aantal aanmeldingen voor een opleiding in eerste instantie kleiner is dan de vastgestelde capaciteit voor die opleiding maar dat het instellingsbestuur verwacht, bijv. in verband met een verwachte numerus fixus voor soortgelijke opleidingen bij andere instellingen, dat uiteindelijk het aantal inschrijvingen voor de opleiding hoger zal zijn dan de vastgestelde onderwijscapaciteit. Indien het bestuur die opleiding daartoe vóór 1 mei bij de minister heeft aangemeld, is voor die opleiding eveneens een numerus fixus van kracht (art. 7.53, vierde lid).

[8-109] In geval van een capaciteitsfixus kan het instellingsbestuur de inschrijving voor de *postpropedeutische fase* van die opleiding weigeren aan hen die niet reeds ingeschreven zijn geweest aan die aan de instelling verbonden opleiding. Dit moet dan wel berusten op het oordeel dat de onderwijscapaciteit voor de postpropedeutische fase niet toereikend is (art. 7.54).

8.7.7. Numerus fixus op grond van capaciteit bij de Open Universiteit

[8-110] Voor de Open Universiteit geldt een afwijkende regeling (art. 7.55). Het college van bestuur van die universiteit kan de inschrijvingsmogelijkheid voor een bepaalde opleiding of onderwijseenheid opschorten voor zover en voor zolang de organisatorische en technische capaciteit voor het verzorgen van deze opleiding of onderwijseenheid daartoe naar zijn oordeel noodzaakt. Als dat het geval is, geschiedt de inschrijving in de volgorde van aanmelding voor de desbetreffende opleiding of onderwijseenheid, volgens door het college van bestuur vast te stellen regels van procedurele aard. “Aanmelding” doelt hier op het indienen van een verzoek tot inschrijving, niet op de aanmelding bij de minister. Voor een studie bij de Open Universiteit behoeft de betrokkene zich immers niet bij de minister aan te melden.

8.7.8. Numerus fixus op grond van de behoefte van de arbeidsmarkt

[8-111] In tegenstelling tot de capaciteitsfixus wordt de arbeidsmarktfixus ingesteld en wel bij ministeriële regeling (art. 7.56, eerste lid, aanhef). De term “regeling” is bij de Wet van 4 mei 1995, Stb. 263, geïntroduceerd om bezwaar en beroep tegen dit ministeriële besluit te voorkomen. Met de term “regeling” beoogt de wetgever uit te spreken

dat hier sprake is van “besluit, inhoudende een algemeen verbindend voorschrift” waartegen ingevolge artikel 8:2 Awb geen beroep op de rechtbank mogelijk is⁶⁷⁵.

[8-112] De arbeidsmarktfixus kan worden ingesteld indien het aanbod van afgestudeerden van een bepaalde opleiding de behoefte daaraan op de arbeidsmarkt in aanmerkelijke mate dreigt te overtreffen of daadwerkelijk overtreft en dit naar verwachting gedurende een reeks van jaren het geval zal zijn (art. 7.56, eerste lid, aanhef).

[8-113] Een arbeidsmarktfixus kan dus niet alleen worden ingesteld als er op een bepaald moment sprake is van een aanmerkelijk overschot aan afgestudeerden in de desbetreffende opleiding en uit prognoses blijkt dat dit een reeks van jaren het geval zal zijn, maar ook als een feitelijk overschot op de arbeidsmarkt zich nog niet daadwerkelijk heeft gemanifesteerd⁶⁷⁶. Daardoor kan zonder meer rekening worden gehouden met dreigende overschotten in de toekomst. Overheidsingrijpen is dus mogelijk voordat een overschot op de arbeidsmarkt ontstaat. Het kan en mag niet zo zijn, aldus de memorie van toelichting bij het ontwerp van de genoemde wijzigingswet⁶⁷⁷, dat de overheid haar verantwoordelijkheid eerst kan nemen als het overschot op de arbeidsmarkt een voldoende feit is, terwijl zij reeds enkele jaren daaraan voorafgaande kan voorzien dat de arbeidsmarkt onvoldoende perspectief zal bieden voor de studenten die in een bepaalde opleiding zullen instromen.

[8-114] De ministeriële regeling moet uiterlijk worden vastgesteld op 1 mei van het jaar voorafgaand aan het studiejaar waarin deze regeling voor het eerst van toepassing is (art. 7.56, derde lid). Zij moet twee zaken regelen. In de eerste plaats moet de numerus fixus zelf instellen. Dit is de vaststelling van het aantal personen dat voor de twee daaropvolgende studie jaren ten hoogste voor de eerste maal kan worden ingeschreven voor de propedeutische fase van de desbetreffende opleiding aan alle universiteiten of hogescholen waaraan deze is verbonden (art. 7.56, eerste lid onder a). In de tweede plaats moet zij de verdeling regelen van dat aantal over de betrokken instellingen. In geval van door hogescholen verzorgde lerarenopleidingen kan daarbij binnen het voor een instelling vastgestelde aantal onderscheid kan worden gemaakt tussen voltijdse, duale en deeltijdse opleidingen (art. 7.56, eerste lid onder b).

[8-115] De betrokken instellingen wordt overigens de gelegenheid geboden de minister een voorstel te doen over de verdeling van het aantal plaatsen. Dit voorstel moeten zij dan doen binnen twee maanden nadat de minister aan hen en aan de beide Kamers der Staten-Generaal heeft bekendgemaakt dat hij het voornemen heeft een arbeidsmarktfixus af te kondigen. Als er over de verdeling een gezamenlijk voorstel

⁶⁷⁵ Kamerstukken II, 1994-1995, 24 075, nr. 3, blz.3

⁶⁷⁶ Hierover liepen de rechterlijke uitspraken uiteen. Dit feit en de beperkte uitleg die m.n. door de President van de Rechtbank Utrecht (13 september 1994, AB/Awb-katern 1994, 154) aan de wet werd gegeven, waren de onmiddellijke aanleiding tot de genoemde wijzigingswet. Bij deze wijzigingswet werd tevens de arbeidsmarktfixus geneeskunde voor de studie jaren 1994-1995 en 1995-1996 vastgesteld.

⁶⁷⁷ Kamerstukken II, 1994-1995, 24 075, nr. 3, blz. 2

door alle betrokken instellingen wordt ingediend, wordt dat door de minister gevolgd. Blijft een dergelijk voorstel achterwege dan wordt zoveel mogelijk een evenredige spreiding over de afzonderlijke instellingen in acht genomen en wel naar evenredigheid van het gemiddelde aantal over de voorafgaande drie jaren voor de eerste maal voor de propedeutische fase ingeschreven studenten. Als de instelling de opleiding voor het tweede of het derde jaar verzorgt, heeft het gemiddelde aantal betrekking op het eerste, of het eerste en tweede jaar dat de opleiding is verzorgd (art. 7.56, eerste lid onder b).

[8-116] Bij de arbeidsmarktfixus ontbreekt in de wet de mogelijkheid van een inschrijvingsbeperking voor de postpropedeutische fase. Dit is niet goed doordacht. Een ongecontroleerde zij-instroom kan immers leiden tot hogere aantallen afgestudeerden dan met het instellen van de arbeidsmarktfixus wordt beoogd. Het zou dus verstandig zijn om in de wet zoals bij de capaciteitsfixus, alsnog in de bedoelde mogelijkheid te voorzien.

[8-117] Indien een arbeidsmarktfixus is ingesteld, kan er voor de desbetreffende opleidingen daarnaast niet nog een capaciteitsfixus gelden (art. 7.53, vijfde lid). Ook dit is niet goed doordacht. Het kan immers noodzakelijk zijn, gelet op de kwaliteit van de desbetreffende opleiding, dat een instelling voor die opleiding een capaciteit vaststelt op een lager aantal in te schrijven eerstejaarsstudenten dan de arbeidsmarktfixus maximaal aan de betrokken instelling voor die opleiding toestaat.

8.7.9. Selectieprocedure

[8-118] Indien een capaciteitsfixus of arbeidsmarktfixus geldt, kan de inschrijving voor de eerste maal voor de propedeutische fase van de betrokken opleiding(en) uitsluitend plaatsvinden onder overlegging van een door de minister afgegeven *bewijs van toelating*. Dit bewijs wordt verstrekt aan de aanstaande studenten die voor die opleiding of opleidingen geselecteerd zijn. Door de introductie van Studielink zal evenwel geen papieren bewijs meer worden verstrekt. Aanmelding en inschrijving en de daarvoor noodzakelijke communicatie tussen instelling en de minister (DUO) gaan voortaan elektronisch.

[8-119] Indien bij de *Open Universiteit* de inschrijvingsmogelijkheid (tijdelijk) wordt beperkt, geschiedt de inschrijving in de volgorde van aanmelding voor de desbetreffende opleiding of onderwijseenheid (art. 7.55)⁶⁷⁸. Selectie vindt hier dus niet plaats.

[8-120] Wat betreft de selectieprocedure bij een numerus fixus moet onderscheid worden gemaakt tussen de selectie door middel van gewogen loting (zie paragraaf 8.7.10) en de zgn. decentrale selectie (zie paragraaf 8.7.11). Aan deze laatste kan alleen

⁶⁷⁸ Met “aanmelding” in dit verband kan niet de aanmelding bij de minister zijn bedoeld, omdat deze uitsluitend betrekking heeft op de inschrijving voor een opleiding en niet op de inschrijving voor een onderwijseenheid.

worden deelgenomen door degenen die ook deelnemen aan de gewogen loting (art. 7.57e, vierde lid).

[8-121] De gewogen loting is via de Wet van 4 juli 1975, Stb. 406, in de Machtigingswet inschrijving studenten opgenomen en is sinds de inwerkingtreding van de Wet beperking inschrijving hoger beroepsonderwijs ook in het hoger beroepsonderwijs gaan gelden. Zoals elk selectiesysteem dat wordt gehanteerd voor gegadigden die in potentie gelijkwaardige beroepsbeoefenaren kunnen zijn, roept ook het systeem van gewogen loting voortdurend emoties op zoals het feit dat in 1996 een scholiere met een gemiddeld eindexamen van 9,6 voor de door haar gekozen opleiding geneeskunde werd uitgeloot. Aan het selectiesysteem is voortdurend gesleuteld. Hierbij moet in het bijzonder melding worden gemaakt van het rapport van de Commissie Toelating Numerus Fixusopleidingen, onder leiding van prof. dr P.J.D. Drenth. In de reactie van de toenmalige regering op dat rapport⁶⁷⁹ is, na afweging van de verschillende alternatieven, een samenhangend geheel aan maatregelen gepresenteerd, waarover op 25 juni 1997 overleg plaats gevonden met de Vaste Commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen uit de Tweede Kamer der Staten-Generaal⁶⁸⁰. Inmiddels was reeds een wetsontwerp tot wijziging van de WHW ingediend dat ertoe strekte voor scholieren met de juiste ingangskwalificaties de inlotingskans te vergroten bij opleidingen waarvoor een numerus fixus gold. In dat wetsontwerp werd voorgesteld dat aan de loting slechts gegadigden zouden kunnen deelnemen, die aan de vooropleidingseisen voor dergelijke opleidingen voldeden en geen deficiënties hadden. Het wetsontwerp is geworden tot de Wet van 21 mei 1997, Stb. 218. Bij de Wet van 3 april 1999, Stb. 170, zijn verdergaande aanpassingen in het selectiesysteem doorgevoerd. Aan die wijzigingswet lag het uitgangspunt ten grondslag dat voorafgaande prestaties bij de selectieprocedure voor numerus fixusopleidingen nadrukkelijker moesten worden meegewogen alsmede het uitgangspunt dat iemand die zich voor een opleiding heeft gekwalificeerd, bij de selectie voor die opleiding niet bij voorbaat kansloos mag zijn⁶⁸¹. Het eerste uitgangspunt kwam tot uiting in een reductie van het aantal lotingsklassen van zes naar vier, in een aanpassing van de wegingsfactoren bij de gewogen loting, in de bepaling dat gegadigden met een gemiddeld eindexamencijfer van 8 of hoger niet meer behoeften te loten maar directe werden toegelaten en in de mogelijkheid via decentrale selectie andere persoonlijke kwalificaties zoals bijvoorbeeld werk- of onderzoekervaring, een rol te laten spelen in de selectieprocedure. Het tweede uitgangspunt kwam tot uiting in de beperking van het aantal malen dat iemand aan de selectieprocedure kon deelnemen tot maximaal drie.

8.7.10. Selectieprocedure: gewogen loting

[8-122] De selectie vindt in beginsel plaats door middel van een systeem van gewogen loting, d.w.z. een systeem van loting waarbij de lotingskansen hoger zijn naar mate het gemiddeld eindexamencijfer hoger is. Degenen met een gemiddeld eindexamencijfer dat hoger of gelijk is aan 8, behoeven niet te loten: zij ontvangen van de minister zonder meer een bewijs van toelating (art 7.57c, eerste lid). Hetzelfde geldt voor de door de minister aangewezen aanstaande studenten uit de Nederlandse Antillen en Aruba. De wijze waarop die aanwijzing geschiedt, en het aantal aanstaande studenten

⁶⁷⁹ Kamerstukken II, 1996-1997, 25 000 VIII, nr. 99

⁶⁸⁰ Kamerstukken II, 1997-1998, 25 600 VIII, nr. 5

⁶⁸¹ Kamerstukken II, 1997-1998, 25 947, nr. 3, blz. 2

dat ten hoogste kan worden aangewezen, worden in een ministeriële regeling⁶⁸² bepaald (art. 7.57b, vijfde lid).

[8-123] Ter voorbereiding van de afgifte van bewijzen van toelating worden de gegadigden voor de desbetreffende opleiding door de minister (feitelijk namens hem door de Dienst Uitvoering Onderwijs van zijn ministerie) aan de hand van het behaalde gemiddelde eindexamencijfer ingedeeld in vijf klassen met als grenzen: A. hoger dan of gelijk aan 8, B. lager dan 8 maar hoger dan of gelijk aan 7,5, C. lager dan 7,5 maar hoger dan of gelijk aan 7, D. lager dan 7 maar hoger dan of gelijk aan 6,5 en E. lager dan 6,5. De klassen B tot en met E worden aangeduid als lotingsklassen (art. 7.57b, eerste en tweede lid). Degenen die krachtens de wet zijn vrijgesteld van vooropleidingseisen (zie de paragrafen 8.4.5 en 8.4.6), worden door de minister in de lotingsklasse C ingedeeld (art. 57b, vierde lid). De wijze van indeling van degenen die een onderwijsvorm hebben afgerond waaraan geen cijferlijst is verbonden – nl. een andere vooropleiding dan vwo, havo, mbo of een Europees bacculaureaat – is aan een ministeriële regeling gedelegeerd (art. 57b, derde lid), die betrokkenen overigens ook in de lotingsklasse C indeelt. Bij de loting verhouden de inlotingskansen, voor zover kleiner dan honderd procent, van de lotingsklassen b tot en met e zich als resp. 9 : 6 : 4 : 3 (art. 7.57c, derde lid). De loting wordt uitgevoerd door een notaris. Aan degenen door het lot zijn aangewezen en dus zijn ingeloot, verstrekt de minister een bewijs van toelating.

[8-124] Indien een opleiding door meer dan één universiteit wordt verzorgd, wordt de selectieprocedure voor die opleidingen gezamenlijk uitgevoerd. Gegadigden delen bij de aanmelding aan de minister de volgorde van hun voorkeur voor universiteiten of hogescholen mee die de opleiding die zij willen volgen, verzorgen. De minister houdt zoveel mogelijk rekening met de voorkeur van de aanstaande student, maar bepaalt overigens aan de hand van het lot voor welke instelling het bewijs van toelating geldt.

[8-125] Zowel voor degenen die zijn uitgeloot als voor degenen die zijn ingeloot maar niet bij de instelling van eerste voorkeur, is voorzien in een hardheidsclausule indien ten aanzien van hen sprake is van een onbillijkheid van overwegende aard (art. 7.57c, vierde lid, resp. art. 7.57d, derde lid). Hiervoor houdt de minister een beperkt aantal plaatsen bij de opleiding (n) beschikbaar.

[8-126] Voor hen die zijn ingeloot maar liever aan een andere instelling studeren, faciliteert de minister een ruilbeurs waardoor het mogelijk is het bewijs van toelating te ruilen. De minister behandelt de ruilverzoeken op volgorde van binnenkomst. Alle ruilverzoeken lopen via de ruilbeurs van de minister. Het is niet mogelijk om op eigen initiatief met iemand te ruilen. De minister heeft hiervoor een beleidsregel vastgesteld⁶⁸³.

⁶⁸² Regeling van 13 september 1999 (WJZ 1999/17155/4762): Regeling aanmelding en selectie hoger onderwijs

⁶⁸³ Beleidsregel van 4 april 2005 (HD/05.044)

8.7.11. Selectieprocedure: decentrale selectie

[8-127] De wet biedt het instellingsbestuur de mogelijkheid een door dat bestuur te bepalen percentage van de beschikbare plaatsen voor de propedeutische fase van een bacheloropleiding waarvoor een numerus fixus geldt, toe te wijzen aan door het bestuur zelf geselecteerde gegadigden (art. 7.57e, eerste lid). Dit percentage is aan een maximum gebonden omdat in elk geval ten minste de helft van het aantal opleidingsplaatsen moet worden toegewezen door toepassing van de lotingsprocedure en op dat percentage ook in mindering moet worden gebracht het aantal gegadigden dat een bewijs van toelating ontving omdat zij tot klasse “A” behoorden. In het wetsontwerp inzake “ruim baan voor talent” wordt voorgesteld dit maximum te schrappen. Uiteraard moet ook dan het instellingsbestuur wel het verzoek tot inschrijving honoreren van degenen die een bewijs van toelating hebben ontvangen omdat zij tot klasse “A” behoren dan wel, voor zover er nog voor een deel van de gegadigden een gewogen loting plaats vindt, zij zijn ingeloot.

[8-128] Als het instellingsbestuur van deze mogelijkheid gebruik maakt, moet het tijdig bekend maken welke bijzondere kwalificaties het in aanmerking wil nemen en welke de eventuele nadere selectiecriteria zijn (art. 7.57e, tweede lid onder a en b). Tot de bijzondere kwalificaties mogen niet de behaalde eindexamencijfers behoren (art. 7.57e, derde lid). Op het hanteren van behaalde cijfers als selectie criterium bestaat in Nederland politiek nog altijd een taboe. Het instellingsbestuur moet ook tijdig bekend maken hoe groot het percentage opleidingsplaatsen is dat het ten behoeve van de decentrale selectie heeft vastgesteld en welke regels van administratieve aard het heeft vastgesteld. Ten slotte moet het bestuur tijdig bekend maken of gegadigden één-, twee- dan wel driemaal tot deelname aan de selectieprocedure zullen worden toegelaten zijn (art. 7.57e, tweede lid onder c, d en e).

[8-129] De namen van de gegadigden die aan de decentrale selectie willen deelnemen, worden op hun verzoek door de minister aan het desbetreffende instellingsbestuur doorgegeven. Zij moeten wel aan de lotingsprocedure blijven deelnemen (art. 7.57e, vijfde lid). Dit brengt mee, dat aan de decentrale selectie alleen kan worden deelgenomen door degenen die ook deelnemen aan de gewogen loting. Wie ingevolge de wet niet (meer) aan de gewogen loting mag deelnemen, kan dus ook niet deelnemen aan de decentrale selectie⁶⁸⁴. De kansen om te worden toegelaten tot een opleiding met een numerus fixus zijn dus (door de wetgever bewust) beperkt. Het is uiteraard wel toegestaan om alleen aan de gewogen loting en niet aan decentrale selectie deel te nemen.

⁶⁸⁴ Zie ook de desbetreffende overweging in Rb Groningen 25 september 2009, LJN BJ8586, AWB 09/875 en AWB 09/874: “Verweerder moet dan ook worden toegegeven dat op grond van deze wettelijke bepalingen een gegadigde, nadat hij drie maal centraal is uitgeloot, niet kan worden toegelaten tot de decentrale selectieprocedure”.

8.7.12. Beperking van de deelname aan de selectieprocedure

[8-130] Om de kans op inloting van de gegadigden zo groot mogelijk te maken, wordt de kring van gegadigden zo zuiver mogelijk gehouden. Daarvoor beperkt de wet in een aantal gevallen de mogelijkheid aan de selectieprocedure deel te nemen.

[8-131] In de eerste plaats kan uitsluitend aan de *selectieprocedure* worden deelgenomen indien eventuele deficiënties tijdig worden aangevuld. Deficiënt wil in dit verband zeggen de gegadigde niet voldoet aan de nadere vooropleidingseisen die als voorwaarde voor de inschrijving voor een bacheloropleiding kunnen worden gesteld (art. 7.25). Zie hiervoor paragraaf 8.4.2. De betrokkene moet aan de minister het bewijs overleggen, dat hij aan de nadere vooropleidingseisen heeft voldaan (art. 7.57f, eerste lid). Het tijdstip waarop uiterlijk dat bewijs moet worden geleverd, is bij ministeriele regeling⁶⁸⁵ vastgesteld op 15 april. Er wordt op deze regel een uitzondering gemaakt indien er na uitvoering van de selectieprocedure nog plaatsen beschikbaar zijn. In dit geval kunnen deficiënte gegadigden alsnog meeloten. Voorwaarde is daarbij dat de desbetreffende opleiding is aangewezen in de ministeriële regeling van artikel 7.25, vierde lid, WHW en dat het instellingsbestuur van zijn bevoegdheid gebruik maakt om onder bepaalde voorwaarden studenten met een deficiënte vooropleiding in te schrijven (art. 7.57f, tweede lid).

[8-132] In de tweede plaats kan een gegadigde maximaal drie maal aan de *lotingsprocedure* deelnemen. Omdat – zoals hiervoor al opgemerkt – aan de decentrale selectie alleen kan worden deelgenomen door personen die ook meedoen aan de gewogen loting (art. 7.57e, vierde lid), impliceert dit dat degene die driemaal heeft deelgenomen aan de gewogen loting, daarna niet kan deelnemen aan de decentrale selectie. Bij de invoering van deze beperking is voorzien in overgangsrecht ten behoeve van hen die in eerdere jaren aan de lotingsprocedure hebben deelgenomen: bij het berekenen van het maximum van drie maal telt deelname aan de lotingsprocedure voor het studiejaar 1998–1999 of eerdere studiejaar niet mee en telt voor degene die voor het studiejaar 1999–2000 voor de eerste maal aan de lotingsprocedure heeft deelgenomen, ook dat studiejaar niet mee.

[8-133] In de derde plaats kan het college van bestuur de deelname aan de *decentrale selectie* voor een bepaalde opleiding beperken tot één-, twee- of driemaal (art. 7.57e, tweede lid onder e).

[8-134] In de vierde plaats kan aan de *selectieprocedure* niet worden deelgenomen door degene die voor een opleiding is ingeschreven of eerder was ingeschreven en inschrijving wenst voor dezelfde opleiding aan een andere instelling (art. 57f, vijfde lid). Deze bepaling brengt tot uiting dat degene die een bewijs van toelating heeft

⁶⁸⁵ Regeling van 13 september 1999 (WJZ 1999/17155/4762): Regeling aanmelding en selectie hoger onderwijs

gebruikt voor inschrijving voor een bepaalde bacheloropleiding aan een bepaalde instelling, zich later niet meer kan aanmelden voor loting of decentrale selectie voor dezelfde opleiding (in de zin van art. 7.57⁶⁸⁶) aan een andere instelling. Daarmee is niet uitgesloten dat betrokkene via ruil inschrijving aan een andere instelling kan verwezenlijken of dat hij in de postpropedeutische fase van instelling wisselt, indien de andere instelling dit niet heeft uitgesloten. De bepaling sluit ook niet uit dat een student na een kortere of langere studieonderbreking zich opnieuw laat inschrijven voor de opleiding aan de instelling waaraan hij voor die opleiding ingeschreven is geweest. Hieraan stelt de wet geen beperkingen.

8.8. Inschrijvingsrecht, inschrijving en beëindiging van de inschrijving

8.8.1. Inschrijvingsrecht

[8-135] De WHW geeft de aanstaande student een inschrijvingsrecht, d.w.z. indien aan de hiervoor beschreven onderwijskundige, financiële en administratieve voorwaarden is voldaan, moet in beginsel een verzoek tot inschrijving worden gehonoreerd en dient het instellingsbestuur tot de inschrijving over te gaan (art. 7.37, eerste lid). Dit inschrijvingsrecht betekent dat de inschrijving niet afhankelijk mag worden gesteld van andere dan deze voorwaarden. Het is dus niet toegestaan bijv. de inschrijving van een aanstaande student op te schorten zolang zijn cijferlijst nog niet door het instellingsbestuur is ontvangen. Dit wil weer niet zeggen dat er geen uitzonderingen bestaan op het beginsel van het inschrijvingsrecht. Deze uitzonderingen hebben alle noodzakelijkerwijze een wettelijke grondslag. Immers waar de wet een recht geeft, dient een beperking van dat recht op zijn minst een wettelijke grondslag te hebben.

[8-136] Het inschrijvingsrecht is genuanceerd in een belangwekkende uitspraak van het College van beroep voor het hoger onderwijs⁶⁸⁷ in een beroep ingesteld door iemand die zich openlijk als pedoseksueel afficheert, tegen de weigering van het college van bestuur van de Universiteit Leiden hem als student in te schrijven voor de opleiding pedagogische wetenschappen. In die uitspraak overweegt het College van beroep dat de terminologie, gebruikt in de wettelijke bepaling (art. 7.37, eerste lid), dat inschrijving “open staat” niet inhoudt dat het om een gebonden bevoegdheid van het college van bestuur gaat. Die bewoordingen van de bepaling brengen mee, aldus het College van beroep, dat de inschrijving van een student onder bijzondere omstandigheden om dringende redenen kan worden geweigerd, ook indien aan de in die bepaling gestelde eisen voor toelating is voldaan. De toelichting bij de bepaling, zo vervolgt het College van beroep, kan niet leiden tot een uitleg die zich niet met de bewoordingen ervan verdraagt. Naar mijn mening is de interpretatie van de wet zoals in deze uitspraak van het College van beroep voor het hoger onderwijs, betwistbaar. Niettemin acht ik deze uitspraak in deze uitzonderlijke zaak, waarmee de wetgever

⁶⁸⁶ Zie paragraaf 8.7.5.

⁶⁸⁷ CBHO 20 juni 2008, CBHO 2008/008

geen rekening heeft gehouden, gelet op de belangen die daarbij op het spel stonden, met name die van de docenten, andere studenten, proefpersonen enz., volstrekt gerechtvaardigd. Overigens is inmiddels naar aanleiding van deze zaak en de uitspraak van het College van beroep de wet zodanig gewijzigd dat nu uitdrukkelijk in de wet is bepaald dat in bepaalde gevallen inschrijving kan worden geweigerd. Hierop en op andere beperkingen van het inschrijvingsrecht ga ik in de volgende paragraaf in.

8.8.2. Beperkingen van het inschrijvingsrecht

Extraneus

[8-137] De inschrijving als extraneus kan worden geweigerd als het college van bestuur van oordeel is dat de aard of het belang van het onderwijs zich daartegen verzet (art. 7.37, eerste lid). Bij de “aard van het onderwijs” die zich tegen de inschrijving als extraneus verzet, moet bijv. worden gedacht aan opleidingen waarin studeren zonder deelname aan onderwijsvoorzieningen zoals met name praktische oefeningen, in het algemeen niet mogelijk is. Bij het “belang van het onderwijs” moet bijv. worden gedacht aan studentrijke opleidingen met een krappe staf-studentratio, dus opleidingen met relatief weinig docenten voor veel studenten. Extranei, ook al maken zij uitsluitend gebruik van examenvoorzieningen, kunnen in dat geval een te grote belasting voor de staf vormen.

Bindend studieadvies (bsa)

[8-138] De inschrijving als student moet worden geweigerd aan degene die wenst te worden ingeschreven voor de bacheloropleiding waarvoor hij een bindend studieadvies heeft gekregen. Hierop zijn twee uitzonderingen mogelijk (art. 7.8b, vijfde lid). In de eerste plaats kan de betrokkene worden ingeschreven als aan de afwijzing een termijn is verbonden en deze termijn is verstreken. In de tweede plaats kan de betrokkene worden ingeschreven als hij op een later tijdstip verzoekt voor de desbetreffende opleiding te worden ingeschreven en daarbij ten genoegen van college van bestuur aannemelijk maakt dat hij die opleiding met vrucht zal kunnen volgen. Dit laatste kan bijv. het geval zijn als hij als extraneus het propedeutisch examen alsnog met goed gevolg heeft afgelegd

Bijzondere instellingen

[8-139] De wet wijdt twee bepalingen aan de mogelijkheid dat het bestuur van een bijzondere instelling de inschrijving als student of extraneus weigert (art. 7.37, vijfde en zesde lid). De ene bepaling is ontleend aan de WHBO, de andere aan de WWO 1986. Zij weerspiegelen de cultuurverschillen in hoger beroepsonderwijs enerzijds en wetenschappelijk onderwijs anderzijds. De wetgever heeft het kennelijk niet aangedurfd een keuze te maken. Beide bepalingen zijn terug te voeren op de vrijheid van richting van het levensbeschouwelijk bijzonder onderwijs.

[8-140] Aan artikel 45, vijfde en zesde lid, WHBO is ontleend de bepaling van artikel 7.37, vijfde lid, WHW, dat het bestuur van een bijzondere instelling kan aangeven dat degenen die wensen te worden ingeschreven, geacht worden de grondslag en de doelstellingen van de instelling te respecteren, en dat de inschrijving kan worden geweigerd indien betrokkene die grondslag en die doelstellingen niet respecteert. De weigering van de inschrijving geschiedt schriftelijk en is met redenen omkleed.

[8-141] Aan artikel 33, vierde lid, van de WWO 1986 is ontleend de bepaling van artikel 7.37, zesde lid, WHW, dat de inschrijving aan een bijzondere instelling kan worden geweigerd indien gegronde vrees bestaat dat de betrokkene van die inschrijving en daaraan verbonden rechten misbruik zal maken door in ernstige mate afbreuk te doen aan de eigen aard van die instelling. De weigering van de inschrijving geschiedt schriftelijk en is met redenen omkleed.

[8-142] De inschrijving aan een bijzondere instelling kan op dezelfde gronden waarop zij kan worden geweigerd, worden beëindigd.

Ongeschiktheid voor de beroepsuitoefening of de praktische voorbereiding daarop

[8-143] De zaak waarop de in de aanhef van deze paragraaf vermelde uitspraak van het College van beroep voor het hoger onderwijs betrekking heeft en die uitspraak zelf, hebben geleid tot een aanpassing van de WHW bij de wet inzake “versterking besturing”. In het kader van deze aanpassing is een nieuw artikel 7.42a ingevoegd.

[8-144] Dit artikel maakt het mogelijk dat de inschrijving wordt geweigerd (of beëindigd) als de betrokkene door zijn gedragingen of uitlatingen blijkt heeft gegeven van ongeschiktheid voor de uitoefening van een of meer beroepen waartoe de desbetreffende opleiding opleidt dan wel voor de praktische voorbereiding op de beroepsuitoefening⁶⁸⁸.

[8-145] De memorie van toelichting bij het ontwerp van de genoemde wijzigingswet⁶⁸⁹ wijst erop dat het voor een goed functioneren van een instelling van essentieel belang is dat studenten, docenten en andere betrokkenen bij het onderwijs in onderling vertrouwen kunnen deelnemen of bijdragen aan het onderwijsproces. In incidentele, ernstige gevallen kan er grote behoefte bestaan om studenten die door hun gedrag of hun uitlatingen een gevaar vormen voor andere betrokkenen (bij het onderwijs of beroep) uit te schrijven dan niet in te schrijven. “Zo heeft” aldus de memorie van toelichting “zich de afgelopen jaren enkele keren de situatie voorgedaan dat tijdens de opleiding bleek dat een student zeer ongeschikt was voor het beroep waartoe de oplei-

⁶⁸⁸ De wetstekst is niet zorgvuldig geredigeerd: hij spreekt van “ongeschiktheid voor de uitoefening van een of meer beroepen waartoe de door hem gevolgde opleiding hem opleidt”. Bij een weigering van de inschrijving aan een aanstaande student is immers nog geen sprake van “de door hem gevolgde opleiding”.

⁶⁸⁹ Kamerstukken II, 2008-2009, 31 821, nr. 3, blzz. 25 en 26

ding opleidt of ongeschikt voor de praktijkomgeving c.q. praktijk(gerichte) onderdelen binnen de opleiding. Hierbij valt te denken aan een geneeskundestudent tegen wie tuchtrechtelijke sancties zouden worden opgelegd, indien het tuchtrecht op hem van toepassing zou zijn geweest en een pedofiele student aan een pedagogische opleiding”. “Omdat” zo vervolgt de memorie van toelichting “de WHW het toelatingsrecht⁶⁹⁰ van studenten regelt (mits voldaan aan de in of bij wet gestelde eisen) en omdat het om een ingrijpende bevoegdheid van een instelling gaat, is het van belang de bevoegdheid van de instelling om een student uit te schrijven respectievelijk inschrijving te weigeren op ondubbelzinnige wijze te regelen”.

[8-146] Het gaat hierbij in de eerste plaats om personen die door hun gedragingen een bedreiging vormen voor anderen, zoals medestudenten, docenten maar ook voor degenen die op een andere manier deel uitmaken van het onderwijs zoals bijv. patiënten of proefpersonen. De situatie zal zich met name voordoen bij praktische oefeningen zoals stages, practica of coassistentenschappen die voorbereiden op de beroepsuitoefening. In de tweede plaats gaat het om personen die zich zodanig uitlaten dat daaruit hun ongeschiktheid voor het desbetreffende beroep of de praktische voorbereiding op de beroepsuitoefening blijkt. Op een dergelijk geval had de eerder genoemde uitspraak van het College van beroep voor het hoger onderwijs betrekking.

[8-147] Het moge duidelijk zijn dat het hier om een vergaande bevoegdheid van het instellingsbestuur gaat. Om deze reden voorziet de wet in een zware procedure. In de eerste plaats is zij beperkt tot “bijzondere gevallen”. Een weigering van de inschrijving op de onderhavige grond moet dus uitzondering blijven. In de tweede plaats behoeft het instellingsbestuur een voorafgaand advies van de examencommissie, de decaan of een met de decaan vergelijkbaar orgaan binnen de instelling. In de derde plaats eist de wet een zorgvuldige afweging van de betrokken belangen (art. 7.42a, eerste lid). Voor de openbare instellingen vloeit dit laatste overigens al voort uit artikel 3:4 Awb. Het gaat hierbij om de belangen van de betrokken student, van de instelling, van de bij de desbetreffende opleiding betrokken personen als docenten, andere studenten, proefpersonen, enz. Bij deze belangenafweging dienen ook zaken als de academische vrijheid en het recht op onderwijs van de student te worden betrokken, aldus de memorie van toelichting bij het ontwerp van de wijzigingswet⁶⁹¹.

[8-148] Het instellingsbestuur is ook bevoegd de inschrijving van betrokkene ook te weigeren wanneer hij zich voor dezelfde of voor een verwante opleiding (opnieuw) wil inschrijven. De besturen van de andere instellingen zijn bevoegd de betrokkene de inschrijving voor eenzelfde of verwante opleiding te weigeren (art. 7.42a, tweede lid).

[8-149] Wenst betrokkene zich in te schrijven voor een andere opleiding maar kiest hij voor een afstudeerrichting waar hetzelfde probleem zich waarschijnlijk zal voordoen

⁶⁹⁰ Bedoeld is: inschrijvingsrecht

⁶⁹¹ Kamerstukken II, 2008-2009, 31 821, nr. 3, blz. 26

dan kan deze student de toegang tot die afstudeerrichting of andere onderdelen van die opleiding worden geweigerd (art. 7.42a, derde lid). Ook hier is een voorafgaand advies van de examencommissie, de decaan of een met de decaan vergelijkbaar orgaan binnen de instelling en een zorgvuldige afweging van de betrokken belangen verplicht.

8.8.3. Selectie “aan de poort”

[8-150] Selectie “aan de poort” voor universiteiten of hogescholen om de studenten te verkrijgen die bij die universiteit of hogeschool passen op grond van geleverde prestaties zoals kan blijken uit behaalde cijfers of op grond van gebleken motivatie, mag in het algemeen niet. Selectie “aan de poort” is evenwel in een beperkt aantal gevallen mogelijk. Zij is zonder meer mogelijk in die gevallen waarin geen inschrijvingsrecht bestaat. Zij is echter ook mogelijk in een aantal gevallen waarin dat inschrijvingsrecht wel bestaat. In die gevallen is dat inschrijvingsrecht een puur formeel recht geworden, dat pas bestaat als betrokkene over het bewijs beschikt hij met goed gevolg door de selectieprocedure is gekomen.

[8-151] Zeker waar selectie “aan de poort” niet kan plaatsvinden, is het zaak voor de universiteiten en hogescholen alternatieve maatregelen te nemen om te bevorderen dat er zo spoedig mogelijk een goede match ontstaat tussen student en opleiding en studieuitval tengevolge van een verkeerde studiekeuze zo veel mogelijk wordt voorkomen. Hierbij is te denken aan goede studievoorlichting, aan het aanbieden aan aanstaande studenten van competentietoetsen, motivatietoetsen, studiekeuzelijsten en studiekeuze-gesprekken met de docenten om zelfselectie van aanstaande studenten te bevorderen.

Niet-bekostigde instellingen

[8-152] Het inschrijvingsrecht bestaat niet bij opleidingen van instellingen voor hoger onderwijs die niet door de overheid worden bekostigd. De inschrijvingsbepalingen van de wet zijn op deze instellingen niet van toepassing (art. 7.1, tweede lid). Bij deze instellingen is dus selectie “aan de poort” mogelijk.

Opleidingen waarvoor (bekostigde) instellingen niet worden bekostigd

[8-153] Bij door de overheid bekostigde instellingen bestaat het inschrijvingsrecht uitsluitend voor opleidingen waarvoor de instelling door de overheid wordt bekostigd. Op opleidingen waarvoor de instelling niet wordt bekostigd, zijn de inschrijvingsbepalingen van de wet niet van toepassing. Waar niet wordt bekostigd, gelden immers geen bekostigingsvoorwaarden. Voor opleidingen waarvoor die instelling niet wordt bekostigd, is dus selectie “aan de poort” mogelijk. Het gaat hierbij om alle postinitiële opleidingen en om een beperkt aantal initiële opleidingen zoals diverse masteropleidingen in het hoger beroeps onderwijs.

Selectie in gevallen dat een (formeel) inschrijvingsrecht bestaat

[8-154] In een aantal gevallen bestaat er wel formeel een inschrijvingsrecht maar is een van de voorwaarden voor het bestaan van dat recht dat betrokkene beschikt over een bewijs dat hij een selectieprocedure voor de desbetreffende opleiding met goed gevolg heeft doorlopen, dus beschikt over een bewijs van toelating tot de desbetreffende opleiding. Dit bewijs is vereist voor de inschrijving voor:

- bacheloropleidingen waarvoor een numerus fixus is geldt (art. 7.57a, tweede lid),
- bacheloropleidingen waarvoor als “onderwijskundige voorwaarden” aanvullende eisen zijn gesteld (artt. 7.26 en 7.26a),
- bacheloropleidingen ingeval de aanstaande student niet voldoet aan de primaire vooropleidingseisen en daarvan niet van rechtswege is vrijgesteld (artt. 7.28, derde lid, en 7.29),
- masteropleidingen voor hen voor wie die masteropleidingen geen doorstroommaster zijn (artt. 7.30a, derde lid, 7.30b, 7.30c en 7.30d) en
- opleidingen waarvoor met toestemming van de minister wordt geselecteerd (artt. 6.7).

Kleinschalig en intensief onderwijs

[8-155] Het laatstbedoelde geval van opleidingen waarvoor met toestemming van de minister wordt geselecteerd, is “geregeld” in het wetsontwerp inzake “ruim baan voor talent”. Het moet hierbij gaan om opleidingen met kleinschalig en intensief onderwijs betreft, dat gericht is op een bovengemiddeld onderwijsrendement en waarbij de activiteiten binnen en buiten het curriculum met elkaar zijn verbonden. Bovendien mag de ministeriële toestemming geen afbreuk doen aan de kwaliteit of de toegankelijkheid van het hoger onderwijs (art. 6.7, derde lid), dit laatste omdat blijkens de memorie van toelichting bij het wetsontwerp “wat betreft de toegankelijkheid van het hoger onderwijs geldt dat er in Nederland voldoende opleidingen moeten blijven zonder selectie van studenten”⁶⁹².

[8-156] Blijkens de memorie van toelichting moet bij opleidingen met kleinschalig en intensief onderwijs in ieder geval worden gedacht aan liberal arts university colleges met een “campus”. “Het bijzondere karakter van deze opleidingen” aldus de memorie van toelichting “kan tot uitdrukking komen in selectie van studenten en docenten en wonen en studeren op een campus. De campus is een belangrijk instrument om een kleinschalige academische gemeenschap te realiseren waarin studenten meer en regelmatig studeren. De criteria zijn echter breder toepasbaar dan op de liberal arts university colleges met een residentiële campus. Opleidingen met kleinschalig en intensief onderwijs kunnen zowel voorkomen in het wetenschappelijk onderwijs als in het hoger beroepsonderwijs, in zowel de bachelor- als de masterfase en kunnen zowel breed (bijvoorbeeld liberal arts) als smal zijn; geen type opleiding wordt uitgesloten”.

⁶⁹² Kamerstukken II, 2009-2010, 32 253, nr. 3, blz. 4

In combinatie met de ministeriële toestemming om studenten te selecteren kan ook van de minister toestemming worden gekregen een hoger collegegeld te vragen. “De combinatie van kenmerken” zo vervolgt de memorie van toelichting “maakt dat het vrijwel zeker gaat om dure onderwijsconcepten. Een hoger collegegeld dient om dit dure onderwijsconcept te financieren, eventueel naast andere private financieringsbronnen. Zo wordt voorkomen dat instellingen deze kosten ten laste moeten brengen van de reguliere inkomsten waaruit ook de normale opleidingen moeten worden gefinancierd”.⁶⁹³ Op het hogere collegegeld ben ik al ingegaan in paragraaf 8.6.2.

[8-157] In het wetsontwerp is een aantal *procedurele voorschriften* geformuleerd. In de eerste plaats is een verzoek nodig van het instellingsbestuur. Dit verzoek moet tot strekking hebben van de minister toestemming te verkrijgen om gegadigden bij de inschrijving voor een bepaalde opleiding te selecteren volgens door dat bestuur vast te stellen criteria en om in samenhang daarmee voor de geselecteerde studenten een collegegeld vast te stellen, dat hoger is dan het reguliere wettelijk collegegeld (art. 6.7, eerste lid). Het verzoek moet worden ingediend bij de NVAO (art. 6.7b, eerste lid), die vervolgens de minister adviseert over de vraag of het daadwerkelijk om kleinschalig en intensief onderwijs gaat, dat gericht is op een bovengemiddeld onderwijsrendement en waarbij de activiteiten binnen en buiten het curriculum met elkaar zijn verbonden alsmede over de vraag of de desbetreffende opleiding ondanks de kwalificatie door het instellingsbestuur, moet worden beschouwd als een nieuwe opleiding (art. 6.7b, tweede lid). Er moet kennelijk voor worden gewaakt dat het instellingsbestuur de onderhavige mogelijkheid aangrijpt om heimelijk, zonder de toets “nieuwe opleiding”, een nieuwe opleiding binnen te halen⁶⁹⁴. De NVAO moet het advies met het verzoek van het instellingsbestuur binnen zes maanden na indiening van dat verzoek aan de minister zenden (art. 6.7b, derde lid). De NVAO moet het advieskader en zijn werkwijze vastleggen in het desbetreffende accreditatiekader (art. 6.7b, vijfde lid). De minister kan nadere regels stellen met betrekking tot het indienen van aanvragen en de daarbij over te leggen gegevens en bescheiden (art. 6.7b, vierde lid).

[8-158] Aan de toestemming van de minister verbindt het wetsontwerp een aantal *verplichtingen* voor het instellingsbestuur. De meeste spreken vanzelf en behoeven echt niet in de wet te worden genoemd. Allereerst is het instellingsbestuur verplicht gegadigden te selecteren en een regeling voor de selectiecriteria en -procedure vast te stellen (art. 6.7a, eerste lid onder a en b). Voorts moet het instellingsbestuur een regeling vaststellen voor de criteria en procedure voor dispensatie van betaling van het hogere collegegeld (art. 6.7a, eerste lid onder c). Deze regeling kan ook inhouden dat geen dispensatie wordt verleend. In de memorie van toelichting is deze dispensatie immers facultatief geformuleerd: “Niet aan alle studenten hoeven hogere collegegeld-tarieven in rekening te worden gebracht. Instellingen kunnen aan sommige studenten dispensatie verlenen van de verhoging van het collegegeld of een deel daarvan. Op

⁶⁹³ Kamerstukken II, 2009-2010, 32 253, nr. 3, blz. 3

⁶⁹⁴ Dit illustreert de mate van vertrouwen van de overheid in de door haar bekostigde instellingen voor hoger onderwijs!

deze wijze kunnen de Nederlandse instellingen de concurrentie om excellente studenten aangaan met buitenlandse instellingen die ook dergelijke financiële arrangementen hebben. Instellingen kunnen het verlenen van de dispensatie bijvoorbeeld afhankelijk stellen van persoonlijke kwaliteiten en omstandigheden. Criteria waar in dit verband aan gedacht zou kunnen worden zijn een hoge score op internationale toetsen, motivatie en eerdere prestaties.”⁶⁹⁵ Ten slotte is het instellingsbestuur verplicht mee te werken “aan een eenmalige toetsing aan de praktijk” (art. 6.7a, eerste lid onder d). De minister krijgt van de wetgever een blanco volmacht om desgewenst nog andere verplichtingen aan de toestemming te verbinden (art. 6.7a, tweede lid).

[8-159] De eenmalige *toetsing aan de praktijk* wordt uitgevoerd door de NVAO. Deze toetsing betreft het aspect van kleinschalig en intensief onderwijs, gericht op een bovengemiddeld onderwijsrendement, met activiteiten binnen en buiten het curriculum die met elkaar zijn verbonden (art. 6.7c, eerste lid). “Het advies van de NVAO in het kader van die toestemmingsprocedure is gebaseerd op dat voorstel en is niet gebaseerd op ervaringsgegevens” zo zegt de memorie van toelichting. Zij vervolgt met: “Belangrijke aspecten voor de toetsing aan de praktijk zijn bijvoorbeeld de kwaliteit van de afgestudeerden en het rendement van de opleiding, elementen die in het kader van een “papier” toestemmingsprocedure niet getoetst kunnen worden”.⁶⁹⁶ Deze toetsing moet worden uitgevoerd zes jaar na de verlening van de toestemming (art. 7.6c, eerste lid) als de minister bij het verlenen van de toestemming, daarvoor geen ander tijdstip heeft bepaald dan wel heeft bepaald dat de toetsing achterwege kan blijven, omdat daarvan geen nieuwe inzichten zijn te verwachten (art. 7.6c, tweede lid). “Een aangepaste termijn is met name bedoeld voor opleidingen die reeds nu kleinschalig en intensief onderwijs aanbieden en als zodanig zijn beoordeeld” aldus de memorie van toelichting⁶⁹⁷. De NVAO moet zijn bevindingen aan de minister zenden (art. 6.7c, derde lid). De minister kan nadere regels stellen met betrekking tot deze toetsing aan de praktijk (art. 6.7c, vierde lid).

[8-160] Ten slotte voorziet het wetsontwerp in de mogelijkheid dat de minister zijn toestemming intrekt (art. 6.7d). Dit kan indien de opleiding niet langer voldoet aan het aspect van kleinschalig en intensief onderwijs, gericht op een bovengemiddeld onderwijsrendement, met activiteiten binnen en buiten het curriculum die met elkaar zijn verbonden, de kwaliteit of de toegankelijkheid van het hoger onderwijs in gevaar komt of het instellingsbestuur de verplichtingen die aan de toestemming zijn verbonden niet naleeft. De toestemming kan ook worden ingetrokken als de opleiding moet worden beschouwd als een nieuwe opleiding. Intrekking op deze laatste grond is echter naar mijn mening niet mogelijk. Dit aspect is immers al beoordeeld bij het verlenen van de toestemming.

⁶⁹⁵ Kamerstukken II, 2009-2010, 32 253, nr. 3, blz. 6 en 7

⁶⁹⁶ Kamerstukken II, 2009-2010, 32 253, nr. 3, blz. 5

⁶⁹⁷ Kamerstukken II, 2009-2010, 32 253, nr. 3, blz. 6

[8-161] Nadat vele jaren op selectie “aan de poort” een politiek taboe heeft berust, is het onderwerp door de toenmalige Staatssecretaris van OCW aan de orde gesteld in het ontwerp-HOOP 2004⁶⁹⁸ en de beleidsnotitie “Ruim baan voor talent”⁶⁹⁹. Vervolgens is in juni 2004 de Commissie “Ruim baan voor talent”⁷⁰⁰ ingesteld en een wetsontwerp⁷⁰¹ ingediend dat inmiddels heeft geleid tot de tijdelijke Experimentenwet vooropleidingseisen, selectie en collegegeldheffing⁷⁰². De genoemde commissie heeft voorstellen die universiteiten en hogescholen hebben ingediend voor experimenten met selectie, collegegeldverhoging en flexibele toelating beoordeeld en daarover in 2004 geadviseerd. Vervolgens heeft zij de experimenten gemonitord en heeft zij twee tussenrapportages en ten slotte eind 2007 het eindrapport “Wegen voor Talent” aan de minister aangeboden⁷⁰³.

[8-162] De Experimentenwet was bedoeld als een tijdelijke wet, zij het dat zij geldt tot een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip (art. 21, tweede lid, Experimentenwet). De geschiedenis leert evenwel dat tijdelijke wetten soms langer kunnen gelden dan voorzien⁷⁰⁴. De Experimentenwet heeft tot strekking om het “met het oog op het verkrijgen van een duidelijker inzicht in de effecten van selectie van aanstaande studenten en extraneï, van differentiatie van collegegeld en van het stellen van vervangende vooropleidingseisen aan aanstaande studenten (...) binnen de instellingen voor hoger onderwijs die op grond van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek worden bekostigd dan wel op grond van die wet zijn aangewezen” mogelijk te maken dat “experimenten plaatsvinden met betrekking tot die terreinen, waarbij kan worden afgeweken van voorschriften gesteld bij die wet” (art. 3 Experimentenwet)⁷⁰⁵.

[8-163] Op de mogelijkheid die de Experimentenwet biedt vervangende vooropleidingseisen te stellen en een hoger collegegeld te heffen, is in paragraaf 8.6.2 ingegaan. Wat selectie van aanstaande studenten betreft opent zij de mogelijkheid dat ten aanzien van een bacheloropleiding selectie of aanvullende selectie van de gegadigden voor die opleiding plaatsvindt en dat ten aanzien van een masteropleiding de toelatingseisen voor die masteropleiding tevens betrekking hebben op andere aspecten dan kennis, inzicht en vaardigheden die zijn verworven bij het met goed gevolg afronden van een bacheloropleiding (artt. 7 en 8 Experimentenwet). De wet beoogt ook de mogelijkheid te openen dat voor een programma binnen een bacheloropleiding selectie of aanvullende selectie plaatsvindt van de gegadigden. Dit laatste is evenwel op grond van de vigerende WHW reeds mogelijk.

[8-164] De Experimentenwet omvat tal van procedurele voorschriften. Experimenten moeten worden aangevraagd door het instellingsbestuur. Dit moet voor een bepaald tijdstip geschieden en diverse zaken moeten worden aangetoond (art. 11 Experimentenwet). Indien de minister de aanvraag honoreert, wijst hij in zijn besluit de desbetreffende opleiding aan. Selectiecriteria,

⁶⁹⁸ Kamerstukken II, 2003-2004, 29 410, nrs 1 e.v.

⁶⁹⁹ Kamerstukken II, 2003-2004, 29 388, nr. 1

⁷⁰⁰ Kamerstukken II, 2003-2004, 29388, nr. 4

⁷⁰¹ Kamerstukken II, 2004-2005, 29 819, nr 2

⁷⁰² Wet van 29 april 2005, Stb. 222

⁷⁰³ Kamerstukken II, 2004-2005, 29388, nr. 8, 2005-2006, nr. 12, 2006-2007, nr. 13, en 2007-2008, nr 14

⁷⁰⁴ Zo heeft de tijdelijk bedoelde WUB gegolden van 1970 tot 1986

⁷⁰⁵ De uitbreiding van de werking van de Experimentenwet tot aangewezen instellingen mist elke grond: die instellingen zijn vanouds en ook onder de vigeur van de WHW geheel vrij in de selectie van aanstaande studenten en extraneï, in het heffen van en differentiëren in collegegeld en het stellen van zwaardere vooropleidingseisen aan aanstaande studenten. Ook dit illustreert het droevige feit dat de overheid haar eigen hoger onderwijswetgeving niet meer kent.

resp. aanvullende toelatingseisen moeten door het instellingsbestuur, waar het een universiteit betreft het faculteitsbestuur, worden vastgesteld. Zij moeten worden opgenomen in de onderwijs- en examenregeling, enz. Het instellingsbestuur resp. faculteitsbestuur moet de selectie uitvoeren. De selectie moet plaatsvinden voorafgaand aan de aanvang van het studiejaar, enz.

[8-165] Als sluitstuk is in de WHW de bepaling opgenomen dat de inschrijving voor een opleiding die op grond van artikel 7 van de Experimentenwet is aangewezen, slechts open staat voor degene die tevens voldoet aan de krachtens die wet gestelde eisen (art. 7.37a).

[8-166] In het eindrapport van de Commissie “Ruim baan voor talent” wordt gesteld dat het nut van selectie “aan de poort” (bij bacheloropleidingen) als instrument voor betere matching zich beperkt tot uitzonderingen. Bij de meeste opleidingen zou selectie aan de poort geen voorspellende waarde hebben. De Commissie beschrijft in haar rapport echter een aantal opleidingen met een zodanig profiel (o.a. tot uiting komend in een bijzonder onderwijsconcept) dat selectie aan de poort wel tot een betere matching leidt. Bij brief van 9 mei 2008 aan de Tweede Kamer heeft de minister zijn standpunt over het rapport gegeven⁷⁰⁶. Vervolgens heeft hij hierover op 5 juni 2008 en 2 juli 2008 overleg gepleegd met de Vaste Commissie voor OCW uit de Tweede Kamer. Ten slotte op 7 december 2009 het wetsontwerp ingediend dat inmiddels heeft geleid tot het wetsontwerp inzake “ruim baan voor talent”. De indiening van het wetsontwerp is geen aanleiding geweest de Experimentenwet in te trekken. De onder de werking van die tijdelijke wet lopende experimenten met selectie en collegegeldverhoging zijn voortgezet.

[8-167] Hoewel in de tussenrapportage 2006 van de Commissie “Ruim baan voor talent” is aangegeven dat de voorspellende waarde van selectie “aan de poort” gering is⁷⁰⁷, en ondanks het eindrapport van die commissie, adviseert de Commissie “Toekomstbestendig Hoger Onderwijs Stelsel” (Commissie-Veerman) om “in principe elke instelling het recht te geven om te selecteren ook aan de poort”⁷⁰⁸. Daarvoor zijn op zich zelf goede argumenten. Selectie zou, aldus dat advies, de motivatie en inzet van de studenten bevorderen, leiden tot een hoger rendement en minder uitval alsmede tot hogere kwaliteit van de opleiding. Selectie, zo vervolgt het advies, moet voldoen aan een aantal “stevige randvoorwaarden”:

- selectie moet aanvullend zijn ten opzichte van het eindexamen in het voortgezet onderwijs en de criteria moeten voortvloeien uit het onderwijsconcept van de opleiding;
- selectie mag op stelselniveau geen studenten uitsluiten; zij moeten wel bij een opleiding van hun keuze terecht komen;
- het gekozen selectie-instrument moet voortdurend op zijn effectiviteit worden getoetst.

De Commissie-Veerman bepleit geen invoering van selectie aan de poort voor alle opleidingen in het hoger onderwijs. In dat geval zou de situatie kunnen ontstaan die in het hoger beroepsonderwijs bestond voor de invoering van het inschrijvingsrecht in het kader van de WHBO: aanstaande studenten zullen zich bij meer dan één instelling aanmelden, bij meer dan één instelling worden toegelaten of bij alle instellingen

⁷⁰⁶ Kamerstukken II, 2007-2008, 29 388, nr. 15

⁷⁰⁷ Bijlage bij Kamerstukken II, 2006-2007, 29 388, nr 13, blz. 8

⁷⁰⁸ “Differentiëren in drievoud”, blzz. 8 en 38 e.v.

worden geweigerd. Dit lijkt geen aantrekkelijk perspectief. De Commissie wil dat alle instellingen de mogelijkheid krijgen aan de poort te selecteren maar selectie moet aanvullend zijn ten opzichte van het eindexamen in het voortgezet onderwijs en – dit is essentieel – de criteria moeten voortvloeien uit het onderwijsconcept van de opleiding. Het onderwijsconcept moet dus aanvullende eisen, dus de selectie aan de poort, rechtvaardigen. Naar verwachting zal selectie aan de poort de komende tijd weer in het middelpunt van de belangstelling staan en gezien de gevoeligheid van het onderwerp niet alleen in de Staten-Generaal⁷⁰⁹.

8.8.4. Selectie “na de poort”

[8-168] Selectie “na de poort” is mogelijk door middel van het bindend studieadvies (artt. 7.8b en 7.9). Hierop ben ik ingegaan in paragraaf 5.4.3.

[8-169] Voorts is selectie mogelijk voor zover binnen een opleiding voor een bepaalde doelgroep een specifiek traject wordt ontwikkeld. bijv. voor anderstalige studenten, voor studenten die over een aantal jaren relevante werkervaring beschikken, voor excellente studenten (“honoursclasses”), enz. Zo’n specifiek traject kan ook worden ontwikkeld voor bijv. een groep gegadigden die in dienst zijn van een bepaalde werkgever, al dan niet op basis van een overeenkomst met die werkgever. Met dit soort maatwerktrajecten is niets mis ook al werd het tegendeel gesuggereerd ten tijde van de zgn. HBO-fraude⁷¹⁰. *Conditio sine qua non* hiervoor is uiteraard dat het “basistraject”, dat wil zeggen het normale onderwijsprogramma van de opleiding, open blijft staan voor de “reguliere” studenten.

[8-170] In het wetsontwerp inzake “ruim baan voor talent” wordt voorgesteld in de WHW de bepaling op te nemen dat het instellingsbestuur indien de instelling binnen een opleiding een speciaal traject aanbiedt dat is gericht op het behalen van een hoger kennisniveau van studenten, daarvoor studenten kan selecteren (art. 7.9b, eerste lid). Zoals uit de vorige alinea blijkt, is een dergelijke bepaling overbodig. Schadelijk is de bepaling dat in dit geval de selectie niet eerder mag plaatsvinden dan drie maanden na de start van de opleiding (art. 7.9b, eerste lid, slotzin)⁷¹¹. Deze bepaling beperkt de vrijheid van de instelling zonder dat dit gerechtvaardigd is. De memorie van toelichting bij de wijzigingswet merkt op dat het “de bedoeling is differentiatie binnen een opleiding naar niveau aantrekkelijker te maken door het moment waarop instellingen mogen selecteren te vervroegen naar drie maanden na aanvang van de studie.” “Nu” aldus deze memorie “kan dat alleen in de bachelorfase na de propedeuse of na het eerste jaar

⁷⁰⁹ Het kabinet Rutte-Verhagen zegt het rapport van de Commissie te willen uitvoeren. Het zal zorgvuldig bezien waar meer ruimte voor selectie op zijn plaats is, aldus de brief van de staatssecretaris van OCW aan de Tweede Kamer van 7 februari 2011, ref. 272993.

⁷¹⁰ Zie paragraaf 4.6.

⁷¹¹ Schadelijk bijv. voor de opzet van het Utrecht Law College, het honoursprogramma van de bacheloropleiding Rechtsgeleerdheid van de Universiteit Utrecht.

in het kader van de zogenaamde bindende verwijzing⁷¹². Het is niet duidelijk waar de memorie van toelichting deze wijsheid vandaan heeft. De bewering is, zoals de voorgaande alinea duidelijk maakt, onjuist.

8.8.5. Het karakter van de inschrijving

[8-171] De inschrijving bij een openbare universiteit is formeel een eenzijdige beschikking en wat dit betreft vergelijkbaar met de aanstelling van een ambtenaar. Uiteraard kan niemand tegen zijn wil als student of extraneus worden ingeschreven en moet derhalve aan deze beschikking een verzoek tot inschrijving van betrokkene ten grondslag liggen. De inschrijving bij een bijzondere instelling heeft het karakter van een civielrechtelijke overeenkomst. In de aanhef van dit hoofdstuk is aangegeven, dat het verschil in karakter tussen de inschrijving bij een openbare instelling enerzijds en die bij een bijzondere instelling anderzijds voor de student nauwelijks relevant is. Het verschil heeft eigenlijk alleen maar gevolgen waar het de rechtsbescherming betreft. De rechtsbescherming wordt in hoofdstuk 11 besproken.

[8-172] Het ten aanzien van de inschrijving en de beëindiging daarvan *bevoegde orgaan* is sedert de Wet van 3 juli 1974, Sb. 421, het college van bestuur. Bij universiteiten was dat voordien de rector magnificus De studentenadministratie valt dan ook onder de verantwoordelijkheid van het college van bestuur en kan slechts besluiten nemen namens het college van bestuur.

[8-173] Door de inschrijving verkrijgt de betrokkene de *status van student of extraneus* met de daaraan verbonden rechten en (weinig) plichten. Op deze rechten en plichten wordt in paragraaf 8.9 ingegaan.

[8-174] De jaarlijkse inschrijving voor een opleiding is bij de wijzigingswet inzake “versterking besturing” uit een oogpunt van efficiency vervangen door de *inschrijving voor onbepaalde duur* (art. 7.32, vierde lid). Dit heeft gevolgen voor de wijze waarop de inschrijving wordt beëindigd. De inschrijving voor onbepaalde tijd geldt ook in geval van inschrijving voor een opleiding bij de Open Universiteit. Voor de inschrijving voor een onderwijseenheid van die universiteit kan dit uiteraard niet gelden. De wet bepaalt dat in dit geval het college van bestuur de periode van inschrijving vaststelt (art. 7.32, vierde lid, slotzin).

[8-175] Aan degene die is ingeschreven, moet het college van bestuur een *bewijs van inschrijving* (“collegekaart”) verstrekken. Op dit bewijs van inschrijving moeten de rechten van de student zijn omschreven (art. 7.33, tweede lid). Het zal hierbij gaan om een korte omschrijving van de in artikel 7.34 en 7.36 WHW opgesomde rechten van de student, resp. extraneus.

⁷¹² Kamerstukken II, 2009-2010, 32 253, nr. 3, blz. 9

8.8.6. Beëindiging van de inschrijving (“uitschrijving”)

[8-176] Bij de beëindiging van de inschrijving moet onderscheid worden gemaakt tussen beëindiging van de inschrijving op het verzoek van de student of extraneus en beëindiging van de inschrijving door het college van bestuur.

[8-177] Indien de student of extraneus dit verzoekt, moet zijn inschrijving door het college van bestuur worden beëindigd met ingang van de volgende maand (art. 7.42, eerste lid). De student of extraneus behoeft geen reden aan te geven waarom hij zijn inschrijving wil beëindigen. Het college van bestuur heeft in deze geen discretionaire bevoegdheid.

[8-178] De inschrijving kan ook eenzijdig door het college van bestuur worden beëindigd. De gevallen waarin dit mogelijk is, zijn limitatief in de wet opgesomd. Het gaat om:

- wanbetaling van verschuldigd college- of examengeld (art. 7.42, tweede en derde lid),
- een bindend studieadvies (art. 7.8b, vijfde lid),
- het niet respecteren van de grondslag van de bijzondere instelling dan wel het maken van misbruik van de inschrijving bij een bijzondere instelling (art. 7.37, vijfde en zesde lid),
- gedragingen of uitlatingen in relatie tot een toekomstig beroep (art. 7.42a),
- overlast door de student (art. 7.57h) en
- inschrijving die niet in overeenstemming met de eisen inzake nationaliteit of woonplaats heeft plaatsgevonden (art. 7.32, zesde lid).

[8-179] Als een student of extraneus na inschrijving het verschuldigde collegegeld of examengeld niet heeft voldaan, ontvangt hij eerst een aanmaning en wordt hij bij het uitblijven van betaling uitgeschreven. De inschrijving wordt beëindigd met ingang van de tweede maand volgend op de aanmaning (art. 7.42, tweede lid). Het achterstallige college- of examengeld kan uiteraard alsnog worden ingevorderd. In de andere genoemde gevallen wordt de inschrijving beëindigd met ingang van de volgende maand.

[8-180] Het college van bestuur moet voor de beëindiging van de inschrijving regels van procedurele aard vaststellen. Het is niet duidelijk wat deze regels nog in aanvulling op de wettelijke regeling moeten inhouden.

8.8.7. Centraal register inschrijving hoger onderwijs

[8-181] De wet voorziet in een Centraal register inschrijving hoger onderwijs (CRIHO) (art. 7.52). Dit register wordt gehouden door de minister van OCW. Deze is wat het CRIHO betreft, de verantwoordelijke in de zin van artikel 1 van de Wet bescherming persoonsgegevens (art. 7.52, derde lid).

[8-182] Het CRIHO dankt zijn ontstaan aan de introductie van de inschrijvingsduur bij de Wet twee-fasenstructuur w.o.⁷¹³ Bij die wet werd onder andere de tijd beperkt waarvoor iemand als student ingeschreven kon zijn voor de eerste fase als geheel. Dit bracht met zich mee dat elk college van bestuur bij de inschrijving van een student voor een studierichting moest nagaan in hoeverre de betrokkene de hem wettelijk toegekende inschrijvingsduur had verbruikt en dus nog beschikte over openstaande inschrijvingsduur. Het college van bestuur kon dat nagaan als de student bij de eigen universiteit was ingeschreven geweest maar niet als hij was ingeschreven geweest bij een andere universiteit. Om te voorkomen dat de colleges van bestuur daarvoor voor elke student bij de zusterinstellingen informatie moesten gaan inwinnen, is bij de genoemde wet een centraal register gecreëerd dat ten doel had de colleges op hun verzoek de noodzakelijke informatie te verstrekken over de inschrijvingsduur van hen die als student wensten te worden ingeschreven. Deze regeling is overgenomen in de WWO 1986. In de WHBO is de inschrijvingsduur in het hoger beroepsonderwijs geïntroduceerd en geheel naar analogie ook een Centraal register inschrijving studenten hoger beroepsonderwijs gecreëerd. Bij de Invoeringswet WWO, resp. de Invoeringswet WHBO is de doelstelling van beide registers uitgebreid tot het verstrekken van de noodzakelijke informatie omtrent de inschrijvingsduur aan de minister (later aan de IB-Groep en thans weer de minister) op diens verzoek ten behoeve van beslissingen op verzoeken om toekenning van studiefinanciering aan studenten en het verstrekken aan de minister van noodzakelijke informatie ten behoeve van de berekening van de hoogte van de aan de onderscheiden instellingen te verlenen rijksbijdrage. Bij de zgn. Harmonisatiewet⁷¹⁴ is de inschrijvingsduur voor de gehele eerste fase van het hoger onderwijs geïntroduceerd en zijn als sequel daarvan de beide centrale registers geïntegreerd in een Centraal register inschrijving studenten hoger onderwijs. Bij de totstandkoming van de WHW is deze regeling overgenomen met een wijziging van de laatstgenoemde doelstelling in het verstrekken van de noodzakelijke informatie aan de minister ten behoeve van de planning en bekostiging van de instellingen. Bij de zgn. Bezemwet⁷¹⁵ is de kring van personen aan wie informatie uit het CRIHO kan worden verstrekt, aanzienlijk uitgebreid. Bij de afschaffing van de inschrijvingsduur⁷¹⁶ heeft het CRIHO zijn huidige redactie gekregen.

[8-183] Het CRIHO heeft een driedelige doelstelling (art. 7.52, eerste lid).

1^e) In de eerste plaats heeft het ten doel de instellingsbesturen – dat van de Open Universiteit daaronder niet begrepen – op hun verzoek de noodzakelijke informatie te verstrekken over *de inschrijving* van hen die wensen te worden ingeschreven dan wel zijn ingeschreven aan een instelling. De betekenis hiervan is beperkt. Een instellingsbestuur beschikt vanaf de inschrijving aan de instelling over de relevante gegevens van de student. Raadpleging van het CRIHO is nodig om na te gaan of de betrokkene aan een andere instelling al een bachelor- of mastergraad⁷¹⁷ heeft behaald in verband met de

⁷¹³ Wet van 14 maart 1981, Stb. 137

⁷¹⁴ Wet van 7 juli 1988, Stb. 334

⁷¹⁵ Wet van 2 november 1994, St. 803

⁷¹⁶ Wet van 28 maart 1996, Stb. 226

⁷¹⁷ Het hiervoor essentiële gegeven nl. of betrokkene al een bachelor- of mastergraad heeft behaald, kan echter niet in het CRIHO worden geregistreerd nu de wet daarvoor geen expliciete opdracht geeft, dit gegeven niet ingevolge de wet door het instellingsbestuur ten behoeve van het CRIHO moet worden verstrekt en ook in de doelstelling van het CRIHO hierover wordt gezwegen. Wel wordt geregistreerd of betrokkene een afsluitend examen met goed gevolg heeft afgelegd maar dat behoeft nog niet te betekenen

vraag of hij het wettelijk of instellingscollegegeld verschuldigd is dan wel of betrokkene ook elders is ingeschreven als het gaat om de vraag of betrokkene vrijstelling van collegegeld geniet of uitschrijving en teruggave van collegegeld vraagt.

2^o) In de tweede plaats heeft het CRIHO ten doel de minister op zijn verzoek ten behoeve van beslissingen op verzoeken om toekenning van *studiefinanciering*, informatie te verstrekken omtrent de studievoortgang en het met goed gevolg hebben afgelegd van het afsluitend examen.

3^o) In de derde plaats heeft het CRIHO ten doel de minister op diens verzoek de noodzakelijke informatie te verstrekken ten behoeve van de *planning en bekostiging* van de instellingen. Op deze doelstelling ben ik reeds ingegaan in paragraaf 4.5.3.

[8-184] Het behoeft geen betoog dat de gegevens die in het CRIHO zijn opgenomen, voor zover zij herleidbaar zijn tot individuele (natuurlijke) personen, van gevoelige aard zijn en niet voor iedereen toegankelijk zijn. Het zijn alle persoonsgegevens in de zin van de Wet Bescherming Persoonsgegevens⁷¹⁸. De manier waarop de gegevens aan het CRIHO worden geleverd alsmede de vraag welke gegevens aan dat register worden geleverd zijn dan ook beide onderworpen aan de regels ten aanzien van de bescherming van persoonsgegevens.

[8-185] Tot individuele personen herleidbare gegevens kunnen uiteraard worden verstrekt aan de desbetreffende geregistreerde persoon zelf of zijn gemachtigde(n), voorts aan het instellingsbestuur in het kader van de eerste doelstelling van het register. Zij zijn uiteraard toegankelijk voor de minister zelf in het kader van de tweede doelstelling van het register: de studiefinanciering. Ook zullen deze gegevens moeten kunnen worden verstrekt aan de minister in het kader van de derde doelstelling van het register: de bekostiging van de instellingen. Het gaat de minister hierbij niet om te weten of X als student is ingeschreven maar of de individuele studenten al dan niet terecht worden meegeteld voor de bekostiging van de desbetreffende instelling.

[8-186] Mede in verband met fraudebestrijding kunnen tot individuele personen herleidbare gegevens worden verstrekt aan anderen dan degenen die deze nodig hebben in het kader van de doelstellingen van het register: zij worden desgevraagd verstrekt aan burgemeester en wethouders voor zover deze noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de Wet werk en bijstand⁷¹⁹, de Wet investeren in jongeren⁷²⁰, de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers⁷²¹ en de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstan-

dat hem ook altijd de desbetreffende graad is verleend. Het bewijsstuk hiervan, het getuigschrift, behoeft immers, al dan niet op verzoek van betrokkene, nog niet te zijn uitgereikt.

⁷¹⁸ Wet van 6 juli 2000, Stb. 302

⁷¹⁹ Wet van 9 oktober 2003, Stb. 375

⁷²⁰ Wet van 1 juli 2009, Stb. 282

⁷²¹ Wet van 6 november 1986, Stb. 565

digen⁷²² alsmede aan de Sociale verzekeringsbank voor de uitvoering van de Algemene Kinderbijslagwet⁷²³.

[8-187] Tevens worden desgevraagd aan het Centraal bureau voor de statistiek gegevens verstrekt, die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van zijn taak, bedoeld in artikel 3 Wet op het Centraal bureau voor de statistiek⁷²⁴: het van overheidswege verrichten van statistisch onderzoek ten behoeve van praktijk, beleid en wetenschap en het openbaar maken van de op grond van zodanig onderzoek samengestelde statistieken.

[8-188] Voorts kunnen desgevraagd aan andere door de minister aan te wijzen instanties gegevens worden verstrekt uitsluitend in verband met door hem aan te wijzen onderzoekdoeleinden. In het vigerende privacyreglement⁷²⁵ is bepaald dat dit slechts mogelijk is indien de verwerkte gegevens op zodanige wijze zijn bewerkt dat de te verstrekken informatie direct noch indirect tot de persoon herleidbaar is dan wel de betrokkene daarmee schriftelijk en ondubbelzinnig heeft ingestemd.

[8-189] De minister kan ten behoeve van het CRIHO gebruikmaken van het *burger-servicenummer*, voor zover dit noodzakelijk is voor de uitvoering van de Wet werk en bijstand, de Wet investeren in jongeren, de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers, de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen, de Algemene Kinderbijslagwet en de Wet studiefinanciering 2000 (art. 7.52, vierde lid).

[8-190] Vanouds is het CRIHO *lijdelijk*, d.w.z. is het afhankelijk van de gegevens die het verkrijgt van de instellingsbesturen. De minister is niet bevoegd die gegevens indien deze naar zijn oordeel onjuist zijn, eigenmachtig te verbeteren. De instellingsbesturen zijn verplicht ten aanzien van elke student en extraneus het CRIHO steeds iedere beslissing door te geven – vóór een door de minister te bepalen datum en op een door hem te bepalen wijze – die betrekking heeft op de inschrijving, de studievoortgang en het met goed gevolg hebben afgelegd van het afsluitend examen⁷²⁶. Immers alleen dan kan het CRIHO naar behoren functioneren. De instellingsbesturen zijn bovendien gehouden medewerking te verlenen aan procedures die er op zijn gericht te bevorderen dat de in het CRIHO opgenomen gegevens zoveel mogelijk juist en volledig zijn. Bij of krachtens amvb kunnen terzake nadere regels stellen (art. 7.52, vijfde lid).

[8-191] Die regels waren vastgelegd in de Regeling CRIHO 1996⁷²⁷. Daarin was in overeenstemming met onder meer artikel 7 van de Wet Bescherming Persoonsgegevens – dat bepaalt

⁷²² Wet van 11 juni 1987, Stb. 281

⁷²³ Wet van 26 april 1962, Stb. 160

⁷²⁴ Wet van 20 november 2003, Stb. 551

⁷²⁵ Besluit van de Hoofddirectie van de IB-Groep van 1 maart 2003 (OS/IB/mie/003)

⁷²⁶ maar niet op de graadverlening!

⁷²⁷ Regeling van de minister van OCW van 25 juli 1996, WO/BL 96018954

dat “Persoonsgegevens” (..) voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden (worden) verzameld” – een helder onderscheid gemaakt tussen de inschrijvings- en aanmeldingsgegevens, de overige gegevens voor de bekostiging en de planningsgegevens, overeenkomend met de drie verschillende doeleinden van het register. Ook de noodzakelijke validatie van de gegevens, de daarbij te hanteren termijnen en de procedure en termijnen om te komen tot de definitieve vaststelling van de gegevensbestanden voor de bekostiging waren daarin opgenomen.

[8-192] De Regeling CRIHO 1996 is echter per 1 januari 2008 ingetrokken bij de Regeling financiën hoger onderwijs⁷²⁸. Ter vervanging van de Regeling CRIHO 1996 is in artikel 4.4 Uitvoeringsbesluit WHW een summierere regeling opgenomen die uitsluitend betrekking heeft op de “voor de toepassing van afdeling 2 en artikel 4.20 noodzakelijke gegevens”, d.w.z. bekostigingsgegevens. Afdeling 2 en artikel 4.20 van het Uitvoeringsbesluit WHW 2008 hebben immers uitsluitend betrekking op aantallen studenten en aantallen graden, waarmee uiteraard aantallen getuigschriften worden bedoeld, ten behoeve van de bekostiging van de instellingen. Voorts bevat bijlage 10 van de Regeling financiën hoger onderwijs een opsomming van gegevens die in het CRIHO worden geregistreerd. In de toelichting op deze regeling is opgemerkt dat “de bepaling over het onderscheid tussen gegevens van belang in verband met inschrijving, voor de bekostiging en planning, is vervallen. Dit onderscheid is voor de registratie in het register namelijk niet van belang.” Dat kan dan wel zo zijn voor de registratie in het register maar daar gaat het niet om! Dit onderscheid is van wezenlijk belang is voor het verstrekken van gegevens uit het register gelet op de drie verschillende doelstellingen daarvan. Nu het onderscheid tussen de verschillende soorten gegevens niet in het Uitvoeringsbesluit WHW 2008 noch in de Regeling financiën hoger onderwijs is terug te vinden, is er geen wettelijke grondslag meer voor de verwerking van die gegevens en is het CRIHO op dit onderdeel dan ook in strijd met de Wet Bescherming Persoonsgegevens.

[8-193] Voor de gegevens die de student moet leveren aan de minister bij de aanmelding bestaat wel weer een wettelijke grondslag en wel in de Regeling Aanmelding en Selectie⁷²⁹, waarin in artikel 2 staat aangegeven dat de aanstaande student bij zijn aanmelding in ieder geval vragen moet beantwoorden wat betreft zijn naam, zijn geboortedatum en -plaats, zijn adres en zijn nationaliteit, zijn vooropleiding en of hij al dan niet voldoet aan de nadere vooropleidings-eisen⁷³⁰. Wanneer de student aan de loting voor een fixusopleiding wil deelnemen zal hij ook een gewaarmerkt afschrift van zijn vwo-, havo- of mbo-diploma op grond waarvan hij ingeschreven wil worden, aan de minister moeten opsturen en een gewaarmerkt afschrift van zijn cijferlijst. In de toelichting op deze regeling is in overeenstemming met de Wet Bescherming Persoonsgegevens precies aangegeven waarvoor de gegevens die de student moet leveren, zijn bedoeld.

8.9. Rechten en verplichtingen aan de inschrijving verbonden

[8-194] Door de inschrijving krijgt de betrokkene de status van student of extraneus. Aan deze status zijn rechten en enige plichten verbonden.

⁷²⁸ Regeling van de Minister van OCW van 3 juni 2008, HO&S/CBV/2008/5214

⁷²⁹ Regeling van de minister van OCW van 13 september 1999, WJZ-1999/17155/4762

⁷³⁰ De laatste twee gegevens staan in de toelichting op artikel 2 Regeling Aanmelding en Selectie

8.9.1. Rechten van de student

[8-195] De rechten van de student betreffen het onderwijs, de examens, toegang tot inrichtingen en verzamelingen, studentenvoorzieningen, studiebegeleiding en financiële ondersteuning. Ook heeft hij “studierechten”, participatierechten en rechten in het kader van de rechtsbescherming. Hierop is, resp. wordt in de hoofdstukken 5, resp. 10 en 11 ingegaan.

Initieel onderwijs

[8-196] De student heeft het recht aan het initieel onderwijs van de instelling deel te nemen (art. 7.34, eerste lid onder a). Het gaat hierbij om het gehele initiële onderwijs van de betrokken universiteit of hogeschool. Ik wijs er op dat dit recht betrekking heeft op het reguliere onderwijs, dus het onderwijs zoals dat in de onderscheiden opleidingen wordt gegeven ter uitvoering van en overeenkomstig de desbetreffende onderwijs- en examenregeling zoals die eventueel door het opleidingsbestuur nader is geconcretiseerd. De onderhavige wettelijke bepaling ziet dus niet op het initieel onderwijs zoals dat specifiek voor een bepaalde doelgroep wordt gegeven zoals bijv. in het kader van een honoursprogramma voor excellente studenten. Zo’n programma is uitsluitend toegankelijk voor degenen die daarvoor zijn geselecteerd. Het recht om deel te nemen aan het gehele onderwijs van de instelling verzet zich ertegen dat van studenten een bijdrage wordt gevraagd voor het deelnemen aan ander onderwijs dan dat van de eigen opleiding⁷³¹. Een eigen bijdrage kan uiteraard wel worden gevraagd voor het deelnemen aan extracurriculair onderwijs dat voor een speciale selecte groep wordt georganiseerd zoals bijv. een honoursprogramma.

[8-197] De wet regelt uitdrukkelijk een aantal gevallen waarin de toegang tot het reguliere initieel onderwijs kan worden beperkt.

- De WHW noemt het geval dat het instellingsbestuur heeft bepaald dat de betrokken student slechts toegang heeft tot een of meer afstudeerrichtingen binnen de bacheloropleiding, de zgn. *verwijzing in de postpropedeutische fase*. Alsdan kan het bestuur besluiten dat deze student het onderwijs in het kader van de andere afstudeerrichtingen van die opleiding niet mag bijwonen (art. 7.34, eerste lid onder a, juncto art. 7.9, eerste lid).

- De WHW opent voorts de mogelijkheid dat het instellingsbestuur de toegang tot het onderwijs beperkt “in geval van toepassing” van de artikelen 7.30a, derde lid, en 7.30b, eerste lid, WHW. Het is niet duidelijk waar de wetgever op doelt. Het is het meest

⁷³¹ Zie ook het antwoord van de minister van OCW op de vragen van de leden van de Tweede Kamer Dibi (GroenLinks) en Bessink (PvdA) over de Kaderbrief 2009 van de Universiteit van Amsterdam (Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, aanhangsel, blz. 1077) alsmede op die van het lid van die Kamer Jasper van Dijk (SP) over hogere kosten voor studenten die extra vakken volgen (Kamerstukken II, 2008–2009, aanhangsel, blz. 1079)

aannemelijk dat hij heeft bedoeld te zeggen dat het instellingsbestuur bij een numerus fixus voor een masteropleiding, kan bepalen dat aan het onderwijs in die masteropleiding alleen kan worden deelgenomen door degenen die voor die opleiding zijn ingeschreven. Deze uitleg is in de lijn met de bij de wet aan het instellingsbestuur gegeven mogelijkheid te bepalen dat aan het onderwijs in een bacheloropleiding waarvoor een numerus fixus geldt, alleen kan worden deelgenomen door degenen die voor die bacheloropleiding zijn ingeschreven (art. 7.34, eerste lid onder a, juncto de artt. 7.53, derde lid, en 7.56).

[8-198] Het feit dat de student een wettelijk recht heeft op het deelnemen aan het regulier initieel onderwijs, laat onverlet dat de instelling kan verlangen dat een student die in het kader van de opleiding waarvoor hij is ingeschreven, bijv. aan een bepaalde werkgroep of aan een bepaald practicum wil deelnemen, zich daar tijdig voor opgeeft en dat de instelling bij het bereiken van de maximum capaciteit voor die werkgroep of dat practicum de aanmelding daarvoor sluit. Dit mag uiteraard niet leiden tot studievertraging voor studenten die zich tijdig hebben opgegeven maar door de beperkte capaciteit van de werkgroep of het practicum buiten de boot vallen. De instelling heeft hiervoor een zorgplicht. Het ontstaan van wachtlijsten moet zoveel als mogelijk is, worden vermeden.

[8-199] In dit verband wijs ik er tot slot nog op dat de voor voltijds onderwijs ingeschreven student en de voor deeltijds onderwijs ingeschreven student hetzelfde pakket aan rechten hebben. Een voor voltijds onderwijs ingeschreven student mag dus zonder meer aan het voor deeltijdse studenten gegeven onderwijs deelnemen en omgekeerd. Indien voor de inschrijving als deeltijdse student voor hetzelfde pakket aan rechten een lagere prijs in de vorm van een lager collegegeld zou worden gevraagd dan voor de inschrijving als voltijdse student, ligt het voor de hand dat degenen die niet afhankelijk zijn van studiefinanciering, kiezen voor inschrijving tegen de laagste prijs, dus voor inschrijving als deeltijds student en desgewenst gebruik maken van het voltijds onderwijs.

Examens en tentamens

[8-200] De student heeft het recht de tentamens af te leggen van de onderwijseenheden behorend tot de opleiding, alsmede de examens af te leggen van die opleiding. In tegenstelling tot het recht aan het onderwijs deel te nemen, is dit recht beperkt tot de opleiding waarvoor de student is ingeschreven (art. 7.34, eerste lid onder b).

[8-201] Op het recht van de student tentamens en examens af te leggen van de opleiding waarvoor hij is ingeschreven, is één wettelijke uitzondering: indien een student die de bachelorgraad nog niet heeft behaald en dus nog geen toegang heeft tot een voor hem geldende doorstroommaster, door het college van bestuur toch voor die masteropleiding wordt ingeschreven, mag die student het examen van die master-

opleiding niet afleggen zolang hij nog niet de bachelorgraad heeft behaald (art. 7.34, vierde lid, juncto art. 7.30a, eerste lid, tweede – lees: derde – volzin).

[8-202] Naar mijn mening is een analoge uitzondering mogelijk voor studenten die ondanks hun deficiëntie tot een masteropleiding zijn toegelaten. Nu de instelling een dergelijke deficiënte gegadigde kan weigeren kan het ook het mindere, nl. de betrokkene toelaten met de bepaling dat hij het examen van de opleiding en dus ook de tentamens daarvan niet kan afleggen zolang hij de deficiëntie niet heeft aangevuld.

[8-203] Voor de goede orde zij erop gewezen dat tentamens delen zijn van het examen. Door middel van tentamens en examens worden door de desbetreffende examencommissie erkende studiepunten behaald. Elke beoordeling of toets die dit gevolg heeft, is een tentamen. Praktische oefeningen zoals een “moot court”, een coassistentschap of stage, zijn onderwijsvoorzieningen. De beoordeling daarvan is echter wel een tentamen. Toetsen die geen studiepunten opleveren zoals voortgangstoetsen, zijn geen tentamens in de zin van de wet en moeten derhalve tot de onderwijsvoorzieningen worden gerekend.

Inrichtingen en verzamelingen

[8-204] De student heeft recht van toegang tot de bij de instelling behorende inrichtingen en verzamelingen, tenzij naar het oordeel van het instellingsbestuur de aard of het belang van het onderwijs of het onderzoek zich daartegen verzet (art. 7.34, eerste lid onder c). Het gaat hier om de voor studenten relevante inrichtingen en verzamelingen zoals bijv. de bibliotheek en het herbarium. Een reden voor een beperking van de toegang tot een verzameling kan gelegen zijn in de grote waarde daarvan of de kwetsbaarheid van de stukken, die noodzaakt tot een zeer zorgvuldige behandeling daarvan⁷³².

Studentenvoorzieningen

[8-205] De student heeft het recht gebruik te maken van andere ten behoeve van de studenten getroffen voorzieningen, daaronder begrepen de diensten van een studentendecaan (art. 7.34, eerste lid onder d). Het gaat hier om de zgn. collectieve studentenvoorzieningen. Dit recht van de student boet hoe langer hoe meer aan belang in ten gevolge van het feit, dat het begrip “studentenvoorzieningen” steeds beperkter van inhoud wordt. Zo is de studentenhuysvesting rond 1980 opgehouden een studentenvoorziening te zijn. Gebleven zijn momenteel nog de studentendecaan, studentensportfaciliteiten en de vanouds bij de universiteiten bestaande noodfondsen. Overigens houdt het onderhavige recht niet in dat voor bijv. sportfaciliteiten geen financiële bijdrage van de student zou kunnen worden gevraagd noch dat deze

⁷³² Vgl. Kamerstukken II, 1973-1974, nr 3, blz. 9

faciliteiten door de instelling niet voor anderen dan studenten zouden mogen worden opgesteld.

Studiebegeleiding

[8-206] De student heeft recht op begeleiding bij zijn studie. Daarbij moet bijzondere zorg worden besteed aan de begeleiding van studenten die behoren tot een etnische of culturele minderheid waarvan de deelname aan het hoger onderwijs in belangrijke mate achterblijft bij de deelname van Nederlanders die niet behoren tot een dergelijke minderheid (art. 7.34, eerste lid onder e). Ook in het hoger onderwijs immers blijven de prestaties van allochtonen achter bij die van autochtonen

Rechten van de student van de Open Universiteit

[8-207] Een student aan de Open Universiteit heeft dezelfde rechten als een student aan een van de andere instellingen voor hoger onderwijs. Daarnaast heeft hij echter het recht het benodigde cursusmateriaal te ontvangen en de daarbij behorende begeleiding te genieten. Het college van bestuur van de Open Universiteit moet ten aanzien van studenten die niet in Nederland wonen, regels vaststellen met betrekking tot de genoemde rechten (art. 7.34, derde lid).

Rechtsbescherming

[8-208] Tegen alle besluiten van het instellingsbestuur op het gebied van de inschrijving en collegegeldheffing staat ingevolge de wet een voorziening open in de vorm van bezwaar en beroep op de rechter maar alleen als deze besluiten individuele gevallen betreffen. Hiervoor verwijs ik naar hoofdstuk 11.

Participatierechten

[8-209] Op de rechten van de student in de sfeer van bestuur en medezeggenschap wordt ingegaan in hoofdstuk 9, resp. hoofdstuk 10.

Financiële ondersteuning

[8-210] In een aantal gevallen heeft de student recht op financiële ondersteuning. Hierop wordt in paragraaf 8.10 ingegaan.

8.9.2. Rechten van de extraneus

[8-211] Aan de inschrijving als extraneus, zijn uitsluitend verbonden het recht om in de opleiding waarvoor de inschrijving geldt, examen af te leggen en het recht van toegang tot de bij de instelling behorende inrichtingen en verzamelingen (art. 7.36 juncto art.

7.34, eerste lid onder b en c). Uiteraard zijn aan deze inschrijving ook rechten verbonden op het gebied van de rechtsbescherming. Hiervoor verwijs ik naar hoofdstuk 11.

8.9.3. Verplichtingen van de studerende

[8-212] Tegenover de rechten van de student, resp. extraneus steekt het aantal verplichtingen van de student of extraneus mager af. Naast de eerdergenoemde genoemde inschrijvingsplicht en de verplichting het verschuldigde collegegeld te betalen, bestaan alleen op grond van de wet de verplichting aan de bevoegde autoriteit het bewijs van inschrijving te tonen, de zgn. identificatieplicht (art. 15.4), de verplichting zich te gedragen conform de “huisregels” (art. 7.57h) en, wat studenten en extranei aan een bijzondere instelling betreft, de verplichting de grondslag en die doelstellingen van die instelling te respecteren.

[8-213] Al het andere dat in de wandeling als een verplichting voor de studerende wordt aangemerkt, is in juridische zin niet als zodanig aan te merken. Ook studieplannen, die studerenden soms moeten maken, leiden niet tot juridisch afdwingbare verplichtingen. Veelal gaat het bij deze “verplichtingen” om voorwaarden, die wanneer ze niet worden vervuld, tot gevolg hebben dat de studerende iets niet kan doen, iets niet ontvangt, enz. Zo kan deelname aan een werkgroep of praktische oefening verplicht worden gesteld. De student kan echter niet naar die werkgroep of die praktische oefening worden gebracht met behulp van de sterke arm.

8.10. Financiële ondersteuning van de student

8.10.1. Studiefinanciering

[8-214] Onder bepaalde voorwaarden hebben studenten aanspraak op studiefinanciering. Dit is geregeld in de Wet studiefinanciering 2000. Met de uitvoering van deze wet is namens de minister van OCW de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) van zijn ministerie belast. De aanspraak op studiefinanciering is afhankelijk van tal van voorwaarden zoals met name nationaliteit en/of woonplaats, leeftijd, minimum duur van de opleiding en het voltijdse karakter van de opleiding. Studenten aan deeltijdse opleidingen en extranei hebben geen aanspraak op studiefinanciering. De studiefinanciering bestaat uit een basisbeurs, een basislening en een aanvullende beurs of aanvullende lening en uit een collegegeldkrediet. Van de basisbeurs maak deel uit een reisvoorziening die bij studie in Nederland de vorm heeft van een Ov-jaarkaart. De studiefinanciering kan geheel of gedeeltelijk worden toegekend in de vorm van een gift, een zgn. prestatiebeurs of een (rentedragende) lening. De basisbeurs en de aanvullende beurs – behoudens de aanvullende beurs gedurende de eerste twaalf maanden waarvoor aanspraak op studiefinanciering bestaat – worden verstrekt in de vorm van een prestatiebeurs, d.w.z. dat zij het karakter hebben van een lening die pas indien de student voldoende heeft gepresteerd, wordt omgezet in een gift. Eigen inkomsten van de student kunnen leiden tot gehele of gedeeltelijke terugvordering van de beurs. Het

kabinet Rutte-Verhagen heeft het voornemen voor studenten van masteropleidingen in het hoger onderwijs een sociaal leenstelsel in te voeren. Wat dit precies inhoudt, is nog niet duidelijk.

8.10.2. Profileringsfonds

[8-215] Het bestuur van een universiteit of hogeschool moet voorzieningen treffen om studenten in bepaalde gevallen financieel te ondersteunen. Deze voorzieningen worden door de wetgever om onduidelijke redenen aangeduid als “Profileringsfonds” (art. 7.51). De middelen voor dit “fonds” komen uit de rijksbijdrage.

[8-216] De student moet aan een aantal *voorwaarden* voldoen om van dit “fonds” te kunnen “profiteren” (art. 7.51, eerste lid). Als hij aan deze voorwaarden voldoet, moet hem ondersteuning worden gegeven:

1^e) hij moet aan de desbetreffende instelling zijn ingeschreven voor een opleiding waarvoor aan hem nog geen graad is verleend en waarvoor hij het *wettelijk collegegeld* verschuldigd is;

2^e) hij moet de opleiding niet of niet geheel volgen in verband met de aanwezigheid van een bijzondere omstandigheid, en voor die opleiding aanspraak hebben of hebben gehad op een *prestatiebeurs*;

3^e) hij moet *studievertraging* hebben opgelopen of naar verwachting oplopen als gevolg van bijzondere omstandigheden dan wel zijn ingeschreven voor een masteropleiding waarvoor het instellingsbestuur een *hogere studielast* heeft vastgesteld dan zestig studiepunten (en de opleiding hiervoor niet door de minister is aangewezen⁷³³) of voor een opleiding waaraan *niet opnieuw accreditatie* is verleend en waarvoor aan hem nog geen graad is verleend⁷³⁴.

[8-217] De *bijzondere omstandigheden* bedoeld onder 2^e) en 3^e) zijn (art. 7.51, tweede lid):

a. het lidmaatschap van het bestuur van een studentenorganisatie van enige omvang met volledige rechtsbevoegdheid, een opleidingscommissie, een opleidingsbestuur of een medezeggenschapsraad binnen de universiteit of hogeschool,

⁷³³ Alleen indien een masteropleiding met een hogere studielast dan zestig studiepunten door de minister krachtens de WHW als zodanig is aangewezen, kan de student voor het tweede jaar voor studiefinanciering krachtens de Wet studiefinanciering 2000 in aanmerking komen.

⁷³⁴ Voor studenten aan opleidingen die niet geaccrediteerd zijn of waarvan de accreditatietermijn is verstreken zonder dat zij opnieuw geaccrediteerd zijn, bestaat geen aanspraak op studiefinanciering krachtens de Wet studiefinanciering 2000.

- b. activiteiten op bestuurlijk of maatschappelijk gebied die naar het oordeel van het instellingsbestuur mede in het belang zijn van de instelling of van het onderwijs dat de student volgt,
- c. ziekte of zwangerschap en bevalling,
- d. een lichamelijke, zintuiglijke of andere functiestoornis,
- e. bijzondere familieomstandigheden,
- f. studievertraging die het gevolg is van de wijze waarop de instelling de opleiding feitelijk verzorgt, dus als de opleiding (of een deel daarvan) niet “studeerbaar” blijkt,
- g. overige door het instellingsbestuur “met in achtname van het derde lid” vastgestelde bijzondere omstandigheden waarin een student verkeert,
- h. andere dan de in de onderdelen a tot en met g bedoelde omstandigheden die, indien een daarop gebaseerd verzoek om financiële ondersteuning door het instellingsbestuur niet zou worden gehonoreerd, zouden leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard.

[8-218] De wettelijke regeling munt niet uit in duidelijkheid en is bij het letterlijk volgen van de wet niet uitvoerbaar. Kennelijk is voorwaarde voor ondersteuning uit het “Profileringfonds” in alle gevallen, dat betrokkene aan de desbetreffende instelling is ingeschreven voor een opleiding waarvoor aan hem nog geen graad is verleend en waarvoor hij het wettelijk collegegeld verschuldigd is. Bij de formulering van deze voorwaarde had de wetgever kunnen volstaan met dit laatste. Voorwaarde voor de verschuldigdheid van het wettelijk collegegeld in plaats van het veelal hogere instellingscollegegeld is immers dat betrokkene blijkens het CRIHO voor een inschrijving aan een bacheloropleiding niet eerder een bachelorgraad heeft behaald of voor een inschrijving aan een masteropleiding niet eerder een mastergraad (zie paragraaf 8.6.3 onder “studieverleden”). Zij die het instellingscollegegeld verschuldigd zijn, komen dus niet in aanmerking voor ondersteuning uit het fonds. Voorts moet in alle gevallen de student voor de desbetreffende opleiding aanspraak hebben of hebben gehad op een prestatiebeurs. Immers als de student die aanspraak niet heeft of niet heeft gehad, is er geen grond om bij wijze van compensatie voor de studiefinanciering ondersteuning of aanvullende ondersteuning uit het fonds te bieden. Dat zich in alle gevallen de situatie moet voordoen dat de student de opleiding niet of niet geheel volgt in verband met de aanwezigheid van een bijzondere omstandigheid, is echter onbegrijpelijk naast de verschillende gevallen waarin ondersteuning uit het fonds moet worden gegeven: studievertraging als gevolg van bijzondere omstandigheden, inschrijving voor een masteropleiding met een hogere studielast dan zestig studiepunten (en de opleiding hiervoor niet in een amvb is opgenomen) en inschrijving voor een opleiding waaraan niet opnieuw accreditatie is verleend en waarvoor aan hem nog geen graad is verleend. Deze drie vermelde gevallen zijn relevant, niet het feit dat de student de opleiding – bedoeld zal zijn het onderwijs in die opleiding – metterdaad niet volgt of niet geheel volgt. Dit laatste moet dan ook naar mijn mening bij de toepassing van de wet buiten beschouwing worden gelaten. Ten slotte zij nog opgemerkt dat in de opsomming van de bijzondere omstandigheden de verwijzing onder g naar het derde lid van dat artikel

niet duidelijk is. Het is een raadsel wat met die verwijzing bedoeld is. Dat derde lid betreft de gevallen waarin ondersteuning uit het fonds kan worden verleend.

[8-219] Het instellingsbestuur moet *regels van procedurele aard* vaststellen. Daartoe behoren in ieder geval regels over de aanvang, de duur en de hoogte van de financiële ondersteuning (art. 7.51, vierde lid). Aan de toekenning van financiële ondersteuning kan het bestuur de voorwaarde verbinden dat de student feitelijk studerend is: de zgn. voortgangseis (art. 7.51, vierde lid, slotzin). De duur van de uitkering of de hoogte ervan zal in het bijzonder afhangen van de bijzondere omstandigheid en de programmering van het onderwijs. Alleen voor de student aan een masteropleiding in het wetenschappelijk onderwijs met een hogere studielast dan zestig studiepunten is de maximale duur van de financiële tegemoetkoming eenduidig bepaald, nl. de periode die overeenstemt met de studielast die uitgaat boven zestig studiepunten. De financiële ondersteuning is niet hoger dan de studiefinanciering die betrokkene geniet uit hoofde van hoofdstuk 3 van de Wet studiefinanciering 2000 of zou hebben genoten, indien hij daarop aanspraak zou maken of zou hebben mogen maken. Voor zover die ondersteuning valt binnen de normering van de Wet studiefinanciering 2000, behoeft geen inkomstenbelasting te worden betaald. Het instellingsbestuur kan evenwel in aanvulling hierop financiële ondersteuning geven die hoger is dan de studiefinanciering die betrokkene geniet of zou hebben genoten (art. 7.51, zevende lid). Voor deze aanvullende ondersteuning geldt deze belastingvrijstelling niet.

[8-220] Naast de verplichting voor het instellingsbestuur voor studenten als hierboven voorzieningen voor financiële ondersteuning te treffen, kan het bestuur voorzieningen treffen voor de financiële ondersteuning van een student die:

- 1^e). aan de desbetreffende instelling is ingeschreven voor een opleiding waarvoor aan hem nog geen graad is verleend,
- 2^e) niet voldoet aan een nationaliteitseis die geldt om in aanmerking te komen voor de betaling van slechts het wettelijk collegegeld,
- 3^e) woonachtig is in Nederland, België, Luxemburg of een van de deelstaten Noord-Rijnland-Westfalen, Nedersaksen en Bremen van de Bondsrepubliek Duitsland.

[8-221] Het gaat hierbij om voorzieningen ten behoeve van studenten met de *nationaliteit van een niet-EER-land*, die immers geen recht op studiefinanciering hebben en altijd het instellingscollegegeld moeten betalen, waarbij de wetgever vooral het oog heeft op de ondersteuning van talentvolle studenten uit deze landen⁷³⁵. Voorwaarde hiervoor is dat ze voldoen aan het woonplaatsvereiste (art. 7.51, derde lid). Ook hier is aanvullende ondersteuning mogelijk (art. 7.51, zevende lid).

[8-222] Het instellingsbestuur moet de student schriftelijk de hoogte van de financiële ondersteuning medelen waarbij het bedrag van de aanvullende ondersteuning afzonderlijk wordt vermeld. Voorts moet het bestuur de aan de student verstrekte

⁷³⁵ Kamerstukken II, 2008–2009, 31 821, nr. 3, blz. 16

financiële ondersteuning vastleggen in zijn administratie, onder vermelding van het burgerservicenummer van de student en de hoogte van het toegekende bedrag waarbij de hoogte van de aanvullende ondersteuning afzonderlijk wordt vermeld (art. 7.51, achtste lid). Het is merkwaardig dat deze bepalingen in de WHW zijn opgenomen. Dat uitgaven van een instelling worden vastgelegd in de administratie van de instelling, is evident. Dat geldt ook voor het registreren van het burgerservicenummer bij betalingen aan studenten. Dit vloeit voort uit de voor iedereen geldende voorschriften van de fiscale wetgeving. Het opnemen van deze bepalingen in de WHW is dan ook overbodig. Zij kunnen beter uit de WHW worden geschrapt.

8.10.3. Ondersteuning door de minister

[8-223] Ten slotte verplicht de wet de minister voorzieningen te treffen voor de financiële ondersteuning van een student die bestuurslid is van een van een rechtspersoon met volledige rechtsbevoegdheid van enige omvang. Deze rechtspersoon moet dan wel een politieke jongerenorganisatie zijn of een landelijke organisatie die voor het hoger onderwijs relevante activiteiten ontplooit en die daartoe daadwerkelijke activiteiten ontplooit. De politieke jongerenorganisatie behoeft dus geen voor het hoger onderwijs relevante activiteiten te ontplooiën. Vastgesteld kan worden dat de “politiek” goed voor zich zelf weet te zorgen. Bestuursleden van jongerenorganisaties op andere gebieden bijv. kerkelijk gebied of het gebied van de sport komen niet voor deze ondersteuning in aanmerking, hoewel zij voor het hoger onderwijs even relevant of irrelevant zijn. Tot de landelijke organisaties die voor het hoger onderwijs relevante activiteiten ontplooiën, behoren het Interstedelijk Studenten Overleg (ISO) en de Landelijke studentenvakbond (Lsvb). Bij ministeriële regeling worden de voorwaarden gesteld waaronder deze financiële ondersteuning plaatsvindt (art. 7.51, zesde lid). Ook hier is aanvullende ondersteuning mogelijk (art. 7.51, zevende lid). Ook voor de minister geldt dat hij de student schriftelijk de hoogte van de financiële ondersteuning moet meedelen en dat hij daarbij het bedrag van de eventuele aanvullende ondersteuning afzonderlijk moet vermelden. Voorts gelden de overbodige bepalingen over het vastleggen van de verstrekte financiële ondersteuning in de administratie, enz. ook voor de minister (art. 7.51, achtste lid). Het is onthutsend te moeten vaststellen dat in het kader van de parlementaire behandeling van het ontwerp van de wijzigingswet inzake “versterking besturing” niemand iets over deze onzinnige bepalingen heeft opgemerkt.

8.10.4. Noodfondsen

[8-224] Sedert jaar en dag behoren tot de studentenvoorzieningen van de universiteiten zgn. noodfondsen. In het kader van de zgn. HBO-fraude vond de toenmalige Staatssecretaris van OCW dat deze fondsen strijdig zouden zijn met de wet⁷³⁶. Die opvatting raakt echter kant noch wal: de noodfondsen stammen uit de periode waarin de universiteiten nog werden bekostigd op basis van een vraagbegroting. De omvang en bestem-

⁷³⁶ Brief van de staatssecretaris van OCW van 17 februari 2004, WO/BS/2003/64820

ming van de universitaire noodfondsen zijn altijd expliciet door de minister goedgekeurd. Zij hebben een geheel andere strekking dan het “Profileringsfonds”. Zij zijn geen alternatief van of substituut voor studiefinanciering krachtens de Wet studiefinanciering 2000 maar een instrument van sociaal beleid van de universiteit ten behoeve van haar studenten. Het noodfonds kan bijspringen als bijv. een student door omstandigheden buiten zijn schuld in financiële problemen komt. In de regel springt een noodfonds bij door middel van het verstrekken van leningen, die door de student moeten worden terugbetaald. Een noodfonds kan bijspringen als bijv. een student volgens de studentepsychologen zou moeten worden getest op dyslexie omdat de studieresultaten achterblijven bij het kennisniveau van de student, maar deze student de testkosten niet zelf kan opbrengen, als bijv. een student, die op zich zelf goede studieresultaten behaalt maar ten gevolge van invaliditeit gekluisterd is aan een rolstoel, extra medische kosten heeft moeten maken die niet uit andere bron vergoed worden, enz. Deze noodfondsen kunnen dus blijven bestaan en bestaan ook daadwerkelijk nog altijd.

8.11. Verhaals- of compensatierecht

[8-225] In discussie is de vraag of in de WHW een verhaalsrecht of compensatierecht voor de student zou moeten worden opgenomen ingeval een instelling niet aan haar verplichtingen jegens de student zou voldoen.

[8-226] In het ontwerp van de wijzigingswet “versterking besturing” was aanvankelijk een artikel opgenomen over het zgn. “verhaalsrecht”. Dat voorgestelde artikel bepaalde dat indien het instellingsbestuur zijn (lees: instelling haar) verplichtingen op grond van artikel 7.34 WHW (inzake de rechten verbonden aan de inschrijving als student) niet nakomt, het instellingsbestuur de student het collegegeld geheel of gedeeltelijk terugbetaalt. Een hoogst merkwaardige bepaling omdat deze terugbetalingsplicht voor de instelling zou gelden ongeacht of de student schade had geleden, laat staan dat hij deze schade zou moeten aantonen. Weliswaar werd in de memorie van toelichting wel over “schade” gesproken. Het begrip kwam echter in de voorgestelde wetsbepaling zelf niet voor terwijl toch in een wetsbepaling over een verhaalsrecht het begrip “schade” een essentieel element is⁷³⁷. Deze bepaling is in de loop van de parlementaire behandeling van het wetsontwerp vervallen. Bij die behandeling is wel een motie van het lid van de Tweede Kamer mevrouw M. Besselink (PvdA)⁷³⁸ met brede steun van die Kamer aangenomen, waarin de minister wordt uitgenodigd met een wetsvoorstel te komen waarin “aandacht moet zijn voor het volgende:

- een student kan individueel zijn schade verhalen op een instelling als structureel niet is voldaan aan de volgende vereisten, zoals opgenomen in genoemde officiële opleidingsdocumenten en de door de MR⁷³⁹ vastgestelde acceptabele afwijkingen daarop:
- het aantal gegeven contacturen als beloofd in de officiële opleidings- en/of faculteitsdocumenten zoals het OER, studentenstatuut en het opleidingsprogramma;
- het aantal uren en vakinhoudelijke programma's bij een specifiek vak;
- de onderverdeling hoor/werkcolleges zoals weergegeven in deze documenten;
- de verhouding lesuren zoals kan worden gegeven door hoogleraren en aio's;

⁷³⁷ Vgl. de artikelen 74, eerste lid, en 162, eerste lid, Boek 6 van het BW

⁷³⁸ Kamerstukken II, 2008-2009, 31 821, nr. 69

⁷³⁹ bedoeld is: medezeggenschapsraad

- de structurele beschikbaarheid van voor de studie essentiële voorzieningen binnen een opleiding.”

Geconstateerd moet worden dat deze motie niet alleen in menig opzicht onbeholpen is geformuleerd⁷⁴⁰, maar dat ook in deze motie geen melding wordt gemaakt van het feit dat de student (aantoonbaar) schade moet hebben geleden.

[8-227] Nu kan iedereen in Nederland die een overeenkomst heeft gesloten, van zijn wederpartij nakoming van de overeenkomst vorderen en bij niet nakoming verlangen dat deze de schade die hij hierdoor lijdt, vergoedt⁷⁴¹. Dus ook de student aan een bijzondere instelling kan, indien die instelling zijn verplichtingen jegens hem niet nakomt, nakoming vorderen en als nakoming uitblijft, vergoeding van de daardoor veroorzaakte schade verlangen. Voorts kan ieder in Nederland die schade lijdt ten gevolge van een onrechtmatige daad van een ander, van die ander vergoeding van die schade verlangen⁷⁴². Dus kan een student aan een openbare instelling (wiens relatie met de instelling niet op een overeenkomst is gebaseerd⁷⁴³) bij een inbreuk op zijn rechten, van deze instelling vergoeding van de daardoor veroorzaakte schade vorderen. In alle redelijkheid is niet in te zien wat naast deze voor ieder in Nederland geldende regelingen de meerwaarde is van een speciaal voor studenten in de WHW opgenomen regeling van een verhaals- of compensatierecht.

8.12. De centrale vraagstelling toegespitst op de inschrijving en collegegeldheffing

[8-228] Vanuit de in hoofdstuk 1 van dit boek geformuleerde centrale vraagstelling, hoe de zelfstandigheid van de instellingen voor hoger onderwijs ten opzichte van de overheid kan worden vergroot zonder dat hiermee afbreuk wordt gedaan aan de verantwoordelijkheid van de minister van OCW voor het stelsel van hoger onderwijs, dient te worden nagegaan of bepalingen in de WHW ten aanzien van de inschrijving en collegegeldheffing noodzakelijk of wenselijk zijn.

[8-229] Ten aanzien van deze bepalingen is relevant het in paragraaf 2.4.1 genoemde onderscheid tussen enerzijds de voorwaarden voor erkenning en bekostiging en anderzijds de overige voorwaarden voor bekostiging. Voor de niet-bekostigde instellingen is alleen de eerste categorie voorwaarden relevant. Voor hen zijn die voorwaarden uitsluitend voorwaarden voor erkenning. In een systeem van instellingsaccreditatie kunnen deze voorwaarden worden aangeduid als voorwaarden voor accreditatie. Tot deze categorie behoren de bepalingen over de vooropleidingseisen. Voor niet bekostigde instellingen zijn dit minimum eisen. Tot de categorie overige voorwaarden voor bekostiging behoren de bepalingen over het inschrijvingsrecht, de inschrijving en beëindiging

⁷⁴⁰ Alsof een medezeggenschapsraad besluiten vaststelt, alsof de “OER” (onderwijs- en examenregeling onzijdig is, alsof wijzigingen in de verhouding hoor/werkcolleges of de verhouding “lesuren” (sic) zoals “kan” worden gegeven door hoogleraren en aio’s, de student ernstig zouden benadelen en alsof deze details zouden (kunnen) zijn vastgelegd in een OER of studentenstatuut.

⁷⁴¹ artikel 74, eerste lid, Boek 6 van het BW

⁷⁴² artikel 162, eerste lid, Boek 6 van het BW

⁷⁴³ zie paragraaf 8.8.5.

van de inschrijving, de numerus fixus, selectie, de rechten en verplichtingen aan de inschrijving verbonden en die over de financiële ondersteuning van de student alsmede die over de administratieve en financiële voorwaarden voor de inschrijving.

[8-230] De vigerende bepalingen over de *vooropleidingseisen* zijn uitsluitend relevant voor initiële opleidingen: bacheloropleidingen en de op het eindniveau van die opleidingen aansluitende masteropleidingen. Zij brengen het aanvangsniveau van deze opleidingen tot uitdrukking. Deze bepalingen moeten in de wet worden gehandhaafd. Zij zijn essentieel voor het aanvangsniveau van de opleidingen in het hoger onderwijs. Bovendien hangen zij samen met de stelselverantwoordelijkheid van de minister en in het bijzonder met zijn verantwoordelijkheid voor de aansluiting van het hoger onderwijs op het voortgezet onderwijs en de toegankelijkheid van het hoger onderwijs. Bepalingen over het aanvangsniveau van postinitiële masteropleidingen ontbreken in de wet. De wet zou hierin moeten voorzien. Het beginniveau van deze opleidingen zou ten minste moeten zijn het eindniveau van initiële masteropleidingen. De hier besproken vooropleidingseisen, zeggen niets over een eventueel inschrijvingsrecht van aanstaande studenten. Bepalingen over het inschrijvingsrecht gelden uitsluitend voor bekostigde instellingen en dan nog uitsluitend voor zover het opleidingen betreft waarvoor die instellingen worden bekostigd. Er geldt dan ook geen inschrijvingsrecht ten aanzien van niet-bekostigde instellingen noch ten aanzien van bekostigde instellingen waar het postinitiële opleidingen betreft of, wat minder zal voorkomen, initiële opleidingen waarvoor de instelling niet wordt bekostigd, hetzij omdat zij daarvoor geen bekostiging wenst of omdat de minister heeft beslist dat de macrodoelmatigheid zich tegen bekostiging van de instelling voor die opleiding verzet. In een nieuwe wet kan dit systeem ongewijzigd blijven. Wet is een vereenvoudiging mogelijk als de nadere vooropleidingseisen niet worden gekoppeld aan opleidingen maar aan domeinen die bij accreditatie van een (bekostigde of niet-bekostigde) instelling worden toegewezen⁷⁴⁴.

[8-231] Het *inschrijvingsrecht* bij initiële opleidingen (waarvoor de instelling bekostiging ontvangt) kan in de wet worden gehandhaafd in deze zin dat ieder die beschikt over een bewijs dat het tot de desbetreffende opleiding toegang geeft dan wel dat hij tot die opleiding is toegelaten, voor die opleiding moet worden ingeschreven als hij ook aan de administratieve en financiële voorwaarden heeft voldaan. “Toegang” is toegang van rechtswege. “Toelating” veronderstelt selectie “aan de poort”. In dit laatste geval is het inschrijvingsrecht nog slechts een formeel recht.

Toegang zou waar het bacheloropleidingen betreft regel moeten blijven. Selectie voor deze opleidingen zou beperkt moeten blijven tot university colleges en de gevallen bedoeld in de vigerende wet:

- indien de uitoefening van het beroep of de beroepen waarop de desbetreffende opleiding voorbereidt, dan wel de organisatie en de inrichting van het onderwijs, specifieke eisen stelt wat kennis of vaardigheden betreft die niet of niet in voldoende mate onder-

⁷⁴⁴ zie paragraaf 5.6.

deel zijn van het voortgezet onderwijs of van het beroepsonderwijs, bedoeld in de WEB, resp. specifieke eisen stelt ten aanzien van de eigenschappen van de student;

- voor opleidingen op het gebied van de kunst incl. lerarenopleidingen op dat gebied;
- in geval van een numerus fixus.

Introductie van de mogelijkheid dat bekostigde instellingen in principe alle bachelorstudenten “aan de poort” mogen selecteren, moet worden afgewezen. Het zou weliswaar de zelfstandigheid van de instellingen vergroten maar heeft ook vele bezwaren. Deze selectie zou het diploma in het voortgezet onderwijs kunnen uithollen. Bovendien zou dit ertoe kunnen leiden dat aanstaande studenten zich bij meerdere instellingen aanmelden, aanstaande studenten bij meerdere instellingen worden toegelaten en weer andere aanstaande studenten buiten de boot vallen. Selectie voor bijzondere trajecten binnen een opleiding zoals honoursprogramma’s is altijd mogelijk. Daarvoor behoeft geen voorziening in de wet te worden opgenomen. Selectie “na de poort” in het kader van een bindend studieadvies moet mogelijk blijven.

Bij initiële masteropleidingen daarentegen zou toelating en dus selectie regel moeten zijn. Zgn. doorstroommasters moeten op termijn verdwijnen. Doorstroommasters, die typisch voor Nederland zijn, vormen een oneigenlijk element in de BaMa-structuur. Voorwaarde is wel dat de bacheloropleidingen in het wetenschappelijk onderwijs maatschappelijk als volwaardige, afgeronde opleidingen worden erkend

[8-232] De *numerus fixus* moet als mogelijkheid gehandhaafd blijven, ook voor geneeskunde. Het is de verantwoordelijkheid van de minister om te voorkomen dat structureel veel studenten worden opgeleid voor wie geen plaats is op de arbeidsmarkt. Indien de overheid meent dat er bijv. onvoldoende artsen worden opgeleid, moet de minister geen gebruik maken van de mogelijkheid van een arbeidsmarktfixus. Een capaciteitsfixus moet mogelijk blijven in verband met de kwaliteit van de desbetreffende opleiding. Een overvloed aan studenten in een bepaalde opleiding kan ertoe leiden, dat de betrokken instelling haar verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van die opleiding niet meer kan waarmaken. Het instrument van een capaciteitsfixus mag haar niet worden afgenomen, zeker moet indien de overheid mocht besluiten de instelling niet voor alle studenten in die opleiding te bekostigen. Voor de selectie kunnen gewogen loting en decentrale selectie als mogelijkheden worden gehandhaafd.

[8-233] Wat het collegegeld betreft, kan differentiatie van het *wettelijk collegegeld* per opleiding of liever domein kunnen worden overwogen. Instellingen moeten meer ruimte krijgen om via een *studiefonds* (ten laste van de rijksbijdrage) studenten te ondersteunen. Een bijzonder *verhaals- of compensatierecht* specifiek voor studenten van bekostigde instellingen voor hoger onderwijs is uit een oogpunt van normalisatie niet gewenst.

9. ORGANISATIE VAN HET BESTUUR

9.1. Inleiding

[9-001] De wet definieert de universiteiten, hogescholen, academische ziekenhuizen KNAW en KB aan de hand van hun doelstellingen (artt. 1.3, 1.4, eerste lid, en 1.5). Deze doelstellingen bepalen hun werkterrein. Zij zijn ook bepalend voor de inrichting van de organisatie van het bestuur. Deze organisatie moet zodanig zijn dat de doelstellingen van de instelling optimaal kunnen worden verwezenlijkt. In dit hoofdstuk bespreek ik de organisatie van het bestuur van de universiteiten en hogescholen. Op die van de onderzoekorganisaties ben ik ingegaan in hoofdstuk 6. De organisatie van het bestuur van de academische ziekenhuizen komt aan de orde in hoofdstuk 12.

[9-002] De organisatie van het bestuur van de universiteiten en hogescholen moet zodanig zijn ingericht dat hun wettelijke doelstellingen optimaal kunnen worden gerealiseerd. In de loop der jaren zijn de opvattingen hoe de bestuursorganisatie moet worden ingericht voortdurend gewijzigd. Wat de universitaire bestuursorganisatie betreft kunnen hierbij drie thema's worden onderscheiden: dualiteit tegenover eenheid van bestuur, doelmatigheid tegenover democratisering en ten slotte de verhouding bestuur en toezicht. Voor de hogescholen zijn belangrijke thema's de introductie en versterking van de positie van het college van bestuur en – net als bij de universiteiten – de verhouding bestuur en toezicht. Behoudens dit laatste, actuele thema dat ik uitgebreid in paragraaf 9.2 bespreek, komen deze thema's hierna beknopt aan de orde.

[9-003] Vanouds kenden de universiteiten een *dualiteit* in het bestuur (art. 38 WWO 1960). De senaat en de faculteit – beide bestaande uit hoogleraren – oefenden het bestuur uit op het gebied van het onderwijs en onderzoek (artt. 48 en 59 WWO 1960), het college van curatoren oefende het financieel-economisch bestuur uit of, in een nu meer gangbare term, de bedrijfsvoering (artt. 39 en 45 WWO 1960). De WUB 1970 beleed “eenheid van bestuur”. Zij bracht echter een andere, dubbele dualiteit in het bestuur. In de eerste plaats werden op de verschillende niveaus binnen de organisatie de bevoegdheden verdeeld over twee organen: universiteitsraad en college van bestuur, resp. faculteitsraad en faculteitsbestuur, waarbij het college van bestuur en het faculteitsbestuur naast hun rol als dagelijks bestuur (dat de besluiten van de raad moest voorbereiden en uitvoeren) ook beschikten over eigen bevoegdheden. In de tweede plaats oefende het college van bestuur ook in de faculteiten door middel van door het college benoemde beheerders de bevoegdheden op het gebied van de bedrijfsvoering uit. Pas in 1997 werd met de wijziging van de WHW door de MUB aan deze dubbele dualiteit een einde gemaakt. De bestuursraden werden medezeggenschapsorganen. De besturen konden weer besturen. Ten aanzien van de faculteiten werd “integraal management” voorgeschreven, in deze zin dat het college van bestuur de uitoefening van zijn bevoegdheden op het gebied van de bedrijfsvoering in een faculteit moest man-

dateren⁷⁴⁵ aan het faculteitsbestuur (art. 9.14, eerste lid). Het faculteitsbestuur oefent dus binnen de faculteit zowel de bevoegdheden uit op het gebied van het bestuur van onderwijs en onderzoek als – namens het college van bestuur – de bevoegdheden op het gebied van de bedrijfsvoering. Op het integraal management kom ik terug in paragraaf 9.4.

[9-004] Bij de WUB 1970 werd, mede naar aanleiding van protesten en bezettingen van universitaire gebouwen door universitaire medewerkers en studenten, de universitaire bestuursorganisatie *gedemocratiseerd* en werd de “hooglerarenuniversiteit” getransformeerd in een “radenuniversiteit”. De bevoegdheden van senaat en curatoren en die van de faculteit werden toebedeeld aan een universiteitsraad en een college van bestuur, resp. aan een faculteitsraad en een faculteitsbestuur. De raden fungeerden als algemeen bestuur; de besturen fungeerden als dagelijks bestuur maar beschikten ook nog over een beperkt aantal eigen bevoegdheden. De raden werden rechtstreeks en geleidinggewijze gekozen uit het wetenschappelijk personeel, het ondersteunend en beheerspersoneel en de studenten. “Democratisering” en “doelmatigheid” waren beide zgn. “waarden”⁷⁴⁶ van de WUB 1970. Hoewel werd beleden dat de beide waarden niet met elkaar in strijd zouden zijn, de democratisering zou de doelmatigheid bevorderen, werd de democratisering toch door de doelmatigheid ingeperkt⁷⁴⁷. Ook de examinering en de graadverlening werden zo veel mogelijk veiliggesteld en belegd bij afzonderlijke organen: examencommissies en college van decanen.

[9-005] Na de inwerkingtreding van de WUB 1970 is onder verantwoordelijkheid van bewindslieden van verschillende politieke kleur (dr. Ger Klein, PvdA, dr. Arie Pais, VVD, drs. Wim Deetman, CDA, en dr. Jo Ritzen, PvdA) al het mogelijke gedaan de excessen van het universitaire werknemers- en studentenzelfbestuur door middel van wetgeving en koninklijke schorsings- en vernietigingsbesluiten te reduceren en uiteindelijk dit zelfbestuur te vervangen door een stelsel van medezeggenschap. Al deze maatregelen hadden tot strekking de democratisering van het universitaire bestuur in te kaderen en de doelmatigheid van dat bestuur te vergroten. Wat de wetgeving betreft moeten in het bijzonder worden vermeld de Wet van 4 mei 1977, Stb. 298, waarbij de eigen bevoegdheden van het college van bestuur werden afgebakend ten opzichte van de universiteitsraad, de WWO 1986, waarbij met een beroep op de doelmatigheid⁷⁴⁸ de competentie van het college van bestuur algemeen werd omschreven en de bevoegdheden van de universiteitsraad limitatief werden opgesomd en ten slotte in 1997 de MUB waarbij o.a. de universiteitsraad werd geconverteerd van bestuursraad in een medezeggenschapsraad. Hierdoor kunnen het college van bestuur en het faculteitsbestuur de universiteit resp. de faculteit besturen en daarvoor de verantwoordelijkheid

⁷⁴⁵ Bij mandaat wordt niet de bevoegdheid zelf overgedragen. Het orgaan waaraan is gemandateerd, oefent de bevoegdheid van het orgaan dat heeft gemandateerd, uit op naam en onder verantwoordelijkheid van dat laatstbedoelde orgaan.

⁷⁴⁶ Kamerstukken II, 1969-1970, 10 636, nr 3, blz. 1 r.k. en blz. 2 l.k.

⁷⁴⁷ Kamerstukken II, 1969-1970 - 10 636 nr 6, blz. 5

⁷⁴⁸ Kamerstukken II, 1980-1981, 16 802, blzz. 22 en 32

dragen omdat zij beschikken over alle bevoegdheden die daarvoor nodig zijn. Met de MUB is de “radenuniversiteit” verdwenen en is de mogelijkheid gecreëerd dat ook dat het faculteitsbestuur, zoals al vele jaren het geval is met het college van bestuur, wordt geprofessionaliseerd waardoor de universiteit een “professioneel bestuurde universiteit” kan worden. Daarbij moet overigens niet worden gedacht aan een universiteit die wordt bestuurd door managers die speciaal daarvoor worden aangetrokken uit het bedrijfsleven of andere sectoren van de maatschappij. Bestuurders van vakgroepen, departementen, instituten en faculteiten plegen uit de eigen gelederen te worden gerekruteerd. Hetzelfde geldt voor de rector magnificus in het college van bestuur. Dit is vanouds het geval. Het is ook nodig om met voldoende gezag binnen de universiteit of de desbetreffende eenheid te kunnen functioneren. Voor de noodzakelijke professionalisering van het bestuur zal het echter nodig zijn dat een bestuurstaak binnen de universiteit niet wordt gezien als een lastige, ondankbare taak die door betrokkenen beurtelings voor een of hooguit twee jaar bereid wordt waargenomen.

[9-006] Voor de *Open Universiteit* heeft de WUB 1970 nooit gegolden. Deze instelling heeft vanaf haar oprichting een college van bestuur en kent sedert haar oprichting een stelsel van medezeggenschap.

[9-007] De *hogescholen* werden als scholen voor voortgezet onderwijs bestuurd door een bevoegd gezag: de minister, het college van burgemeester en wethouders dan wel het bestuur van de vereniging of stichting waarvan de hogeschool uitging. Het dagelijks bestuur werd uitgeoefend door een directie. Deze had onder verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag de leiding van de voorbereiding en de uitvoering van het beleid van de instelling, alsmede van de coördinatie van de dagelijkse gang van zaken en van het beheer van de instelling⁷⁴⁹. Bij de Invoeringswet WHBO werd, in verband met het proces van schaalvergroting van de instellingen voor hoger beroepsonderwijs, de WHBO zodanig gewijzigd dat de wet sprak van een “centrale directie”. Bovendien werd als een alternatief voor een centrale directie het college van bestuur geïntroduceerd, dat belast was met de taken en bevoegdheden van de centrale directie alsmede met de door het bevoegd gezag aan het college overgedragen taken en bevoegdheden. Het college van bestuur beschikte derhalve anders dan een (centrale) directie over eigen bevoegdheden. Bij de wijzigingswet van de WHW inzake “versterking besturing” is de centrale directie vervallen. Een experiment à la de WUB 1970 is het hoger beroepsonderwijs bespaard gebleven. Sedert de WMO heeft voor de hogescholen altijd een stelsel van medezeggenschap gegolden.

[9-008] Zoals uit het voorgaande blijkt, hebben de regeling van de bestuursorganisatie van universiteiten enerzijds en die van de bestuursorganisatie van hogescholen anderzijds een verschillende ontstaansgeschiedenis. De klassieke organisatie van de universiteit met haar hooglerarenfaculteit, senaat en college van curatoren is bij de WUB 1970 radicaal gewijzigd in een radenstructuur en heeft na enkele belangrijke

⁷⁴⁹ aldus het oorspronkelijke art. 60, tweede lid, WHBO

aanpassingen, onder andere bij de WWO 1986. tenslotte via de wijziging van de WHW bij de MUB haar huidige vorm gekregen. De bestuursorganisatie van de hogescholen was aanvankelijk in de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO)⁷⁵⁰ geregeld en is bij de WHBO op meer moderne leest, passend bij hogescholen als instellingen voor hoger onderwijs, geschoeid. Bij de wijzigingswet inzake “versterking besturing” is wettelijke regeling van de bestuursorganisatie van beide typen instellingen voor hoger onderwijs meer met elkaar in harmonie gebracht.

9.2. Bestuursorganen universiteit en hogeschool

[9-009] Zowel universiteit als hogeschool hebben op grond van de wet een college van bestuur, een raad van toezicht, besturen van faculteiten of van daarmee vergelijkbare organen, opleidingscommissies, examencommissies en een college van beroep voor de examens. Er zijn wel enkele verschillen: alleen bij de universiteiten regelt de wet een college voor promoties alsmede opleidingsbesturen. In de interne regelingen van de universiteit of hogeschool kunnen nog tal van andere organisatie-eenheden of organen zijn geregeld. De Open Universiteit heeft op grond van de wet een college van bestuur, een raad van toezicht, examencommissies, een college van beroep voor de examens en een college voor promoties.

[9-010] Het feit dat de overheid de totstandkoming, samenstelling en bevoegdheden van het college voor promoties en de examencommissie regelt, is vanzelfsprekend. Het gaat immers om organen die besluiten nemen waaraan de overheid direct of indirect rechtsgevolgen verbindt. De wettelijke regeling ten aanzien van deze organen is dan ook niet alleen van toepassing op de bekostigde instellingen maar als voorwaarde ter waarborging van de deugdelijkheid van het onderwijs op alle rechtspersonen of instellingen die geaccrediteerde opleidingen verzorgen dan wel voor zover aan die rechtspersonen of instellingen op grond van de promotie het doctoraat kan worden verkregen.

[9-011] Een wettelijke regeling van de bestuursorganisatie van de bekostigde instellingen voor het overige is minder vanzelfsprekend. Omdat die regeling alleen geldt voor de bekostigde instellingen, moet worden aangenomen dat de grond voor die regeling is gelegen in het feit dat deze instellingen worden bekostigd. Een adequate bestuursorganisatie is kennelijk een randvoorwaarde voor een rechtmatige verwerving en een rechtmatige en doelmatige besteding van de overheidsmiddelen. Uiteraard is dit geen garantie tegen wanbeleid, maar de kans daarop is bij een goed ingericht bestuur kleiner dan wanneer in de bestuursorganisatie de noodzakelijke checks en balances niet zijn gewaarborgd.

[9-012] Tussen *bekostiging en kwaliteit* is er overigens wel een relatie: aangezien het ondoelmatig is overheidsmiddelen te besteden voor onderwijs of onderzoek dat

⁷⁵⁰ Wet van 14 februari 1963, Stb. 40

kwalitatief gezien – langdurig – onder de maat is, kan de wettelijke regeling van de bestuurorganisatie ook worden gezien als een deugdelijkheidseis maar dan alleen voor de bekostigde instellingen. Maar de kwaliteit van het onderwijs en onderzoek kan hier niet de primaire invalshoek van de wetgever zijn anders had zij ook regels gesteld ten aanzien van de bestuursorganisatie van niet bekostigde rechtspersonen en instellingen.

9.3. Openbare en bijzondere instellingen

[9-013] De WHW regelt de bestuursorganisatie van de *openbare universiteiten* en schrijft voor – dit in navolging van de WUB en de WWO 1986 – dat het bestuur van de rechtspersoon waarvan een *bijzondere universiteit* uitgaat, de wettelijke regeling van de bestuursorganisatie van de openbare universiteiten in een zgn. structuurregeling moet overnemen voor zover naar het oordeel van dat bestuur de eigen aard zich daartegen niet verzet. Daarbij is het beroep op afwijkingen op grond van de eigen aard onderworpen aan een marginale toets van de minister. De minister toetst alleen aan de redelijkheid (art. 9.51). Deze structuurregeling heeft voor de bijzondere universiteit dezelfde status als de wettelijke regeling van de bestuursorganisatie heeft voor de openbare universiteit. Bij de meergenoemde wijzigingswet inzake “versterking besturing” is de bevoegdheid de structuurregeling vast te stellen gelegd bij het college van bestuur van de bijzondere universiteit. Deze wijziging, die overigens in het geheel niet is toegelicht, is principieel onjuist: niet alleen is zij vergelijkbaar met de situatie waarin het college van bestuur van een openbare universiteit zelf de wettelijke regeling van de bestuursorganisatie van die universiteit zou vaststellen, maar ook wordt hiermee de positie en de verantwoordelijkheid van het bestuur van de rechtspersoon die de bijzondere universiteit en daarnaast soms andere instellingen zoals een academisch ziekenhuis of een hogeschool, in stand houdt, miskend. Het is niet het college van bestuur van de bijzondere universiteit maar het bestuur van de rechtspersoon waarvan de bijzondere universiteit uitgaat, die bepaalt wat de eigen aard van de instelling inhoudt en welke de consequenties daarvan zijn. Het gevolg van deze wijziging is overigens dat het desbetreffende medezeggenschapsorgaan adviesrecht heeft ten aanzien van de structuurregeling en instemmingsrecht ten aanzien van het bestuurs- en beheersreglement dat daarvan een uitvoeringsregeling is. Het is goed denkbaar dat in de praktijk beide regelingen worden geïntegreerd in het bestuurs- en beheersreglement. Het ware evenwel beter geweest de structuurregeling als zodanig af te schaffen en de wettelijke regeling als bekostigingsvoorwaarde voor de bijzondere universiteiten te laten gelden zoals dat ook het geval is voor de bijzondere hogescholen, Hierop zou echter wel, gelet op de grondwettelijk gewaarborgde vrijheid van richting waaronder mede wordt begrepen de vrijheid van inrichting, één uitzondering moeten zijn nl. voor bijzondere universiteiten en hogescholen die voor een afwijking van de wettelijke regeling in redelijkheid een beroep kunnen doen op hun bijzondere, levensbeschouwelijke aard. Hier is zulk een afwijkmogelijkheid in verband met de levensbeschouwelijke aard meer op haar plaats dan bij de rechtsbescherming van de student, waarop ik in hoofdstuk 11 inga.

[9-014] Bij de WHBO waren regels opgenomen ten aanzien van het bestuur van de openbare en bijzondere hogescholen. Alle openbare hogescholen zijn inmiddels “van kleur verschoten” en bijzondere hogescholen geworden. De huidige wet regelt dan ook alleen de bestuursorganisatie van de *bijzondere hogescholen*. Bij de WHBO is naast een centrale directie een college van bestuur geïntroduceerd. Een centrale directie was belast met de leiding van de voorbereiding en uitvoering van het beleid van de hogeschool alsmede met de coördinatie van de dagelijkse gang van zaken en van het beheer van de hogeschool. Zij opereerde onder de verantwoordelijkheid van het bestuur van de rechtspersoon. Een college van bestuur heeft bevoegdheden krachtens delegatie⁷⁵¹ door het bestuur van de rechtspersoon of krachtens de statuten. Het opereert weliswaar namens de rechtspersoon maar niet namens het bestuur van de rechtspersoon. Het heeft eigen verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Sedert de totstandkoming van de WHBO hebben zich op het gebied van de inrichting van het bestuur van de hogescholen tal van ontwikkelingen voorgedaan. Zo heeft in tal van hogescholen het college van bestuur tevens de functie van het bestuur van de rechtspersoon gekregen en is het oorspronkelijke bestuur van de rechtspersoon omgezet in een raad van toezicht. De WHW voorziet er overigens niet in dat ten aanzien van de bestuursorganisatie van een bijzondere hogeschool kan worden afgeweken van de wettelijke regeling met een beroep op de eigen aard. Dit staat op gespannen voet met de Grondwet, die de vrijheid van richting waarborgt, waaronder de vrijheid van inrichting van het bestuur is begrepen, zeker waar het gaat om hogescholen op levensbeschouwelijke grondslag.

9.4. Scheiding van bestuur en toezicht

[9-015] De huidige wettelijke regeling van de bestuursorganisatie van de universiteiten en hogescholen gaat uit van *scheiding van bestuur en toezicht*. De wet zelf gaat uit van een organieke scheiding daarvan, dus van een orgaan belast met bestuur en een ander orgaan belast met toezicht. Met inachtneming van deze organieke scheiding kan in de statuten van een rechtspersoon waarvan een bijzondere universiteit of hogeschool uitgaat, worden bepaald dat het bestuur van de rechtspersoon mede de rol vervult van raad van toezicht van de universiteit of hogeschool dan wel dat er een afzonderlijke raad van toezicht zal zijn. Dit laatste kan van belang zijn indien van de rechtspersoon verschillende instellingen, bijv. een universiteit, hogeschool of academisch ziekenhuis uitgaan. In die statuten kan ook worden bepaald dat het college van bestuur van de universiteit of hogeschool als bestuur van de rechtspersoon optreedt. Alsdan moet worden voorzien in een afzonderlijke raad van toezicht. De wet opent echter de mogelijkheid dat in de statuten van de rechtspersoon waarvan een bijzondere universiteit of hogeschool uitgaat, op grond van de eigen aard wordt volstaan met een functionele

⁷⁵¹ Hieronder moet worden verstaat de overdracht van bevoegdheden. Het orgaan dat de bevoegdheden overdraagt, kan deze na die overdracht niet meer zelf uitoefenen. Het orgaan waaraan bevoegdheden worden overgedragen, oefent die bevoegdheden onder eigen verantwoordelijkheid uit. Delegatie is overigens een rechtsfiguur uit het bestuursrecht dat hier is overgeplant in het privaatrecht.

scheiding⁷⁵². Dat betekent dat de statuten kunnen bepalen dat bestuur en toezicht van de instelling worden uitgeoefend door het bestuur van de rechtspersoon zelf maar daarbinnen door verschillende personen⁷⁵³. Het is aan het bestuur van de rechtspersoon en niet aan een orgaan van de instelling die van die rechtspersoon uitgaat, om dit in de statuten te bepalen. Dit kan dus niet in een door het college van bestuur vast te stellen regeling, zoals de wetgever bepaalt (artt. 9.51, tweede lid, en 10.3d, zevende en achtste lid). Een dergelijke bepaling is onjuist. Het is immers niet aan een orgaan van een instelling die van een rechtspersoon uitgaat, te bepalen hoe aan de relatie bestuur en toezicht binnen die instelling vorm wordt gegeven, laat staan dat dit orgaan kan bepalen dat deze functionele scheiding vorm krijgt binnen het bestuur van de rechtspersoon zelf. Dit wordt manifest in het geval dat van die rechtspersoon meerdere instellingen uitgaan⁷⁵⁴. Het verlenen van de onderhavige bevoegdheid aan het college van bestuur, zoals de wet doet, verdraagt zich overigens niet met de bepaling in de (gewijzigde) wet dat in de statuten (die dus door het bestuur van de rechtspersoon worden vastgesteld!) moet worden vermeld op welke wijze de functionele scheiding wordt gewaarborgd. Het slaat helemaal nergens op om, zoals de wet doet, het college van bestuur op te dragen – en dan nog wel jaarlijks alsof de eigen aard jaarlijks ter discussie staat – in het verslag de reden voor een eventuele afwijking te vermelden (de slotzin van resp. de artt. 9.51, tweede lid, en 10.3d, achtste lid). De wetgever haalt hier een aantal zaken door elkaar.

[9-016] Het is overigens de vraag waarom bijzondere instellingen voor hoger onderwijs op grond van de eigen aard er voor zouden willen kiezen bestuurlijke en toezichthoudende taken onder te brengen in één orgaan. Dat zou vergelijkbaar zijn met de situatie waarin college van bestuur en raad van toezicht altijd samen vergaderen. De bepalingen met betrekking tot de raad van toezicht zijn dan van overeenkomstige toepassing op de bestuursleden die met het toezicht zijn belast en de bepalingen die betrekking hebben op het college van bestuur op de bestuursleden die met het bestuur zijn belast. Dit zal in de statuten van de rechtspersoon moeten worden bepaald (art. 9.51, derde lid). In de situatie waarin raad van toezicht en college van bestuur organiek zijn gescheiden, zal de raad van toezicht in de praktijk vijf à zes maal per jaar vergaderen, waarbij het college van bestuur aanwezig is. Het college zelf zal wekelijks of tweewekelijks bijeenkomen. Een functionele scheiding in het bestuur van toezichthouders en bestuurders leidt tot de situatie dat de vergaderfrequentie van de bestuurders ook die van de toezichthouders bepaalt. Er zal dus veel door de toezichthouders met de bestuurders moeten worden vergaderd. Dat is niet erg praktisch.

⁷⁵² In de wet inzake “versterking besturing” waarbij de WHW is gewijzigd, is aangesloten bij het door de Tweede Kamer aanvaarde amendement-Biskop op het ontwerp van wet tot wijziging van de WEB inzake colleges van bestuur en raden van toezicht (Kamerstukken II, 2007-2008, 30599, nr. 17).

⁷⁵³ Daartoe beperkte zich het in de vorige voetnoot genoemde amendement.

⁷⁵⁴ Zo is bijv. de Vereniging voor christelijk hoger onderwijs, wetenschappelijk onderzoek en patiëntenzorg – kortweg de Vereniging VU-Windesheim genaamd – de rechtspersoon waarvan de Vrije Universiteit Amsterdam, de Christelijke Hogeschool Windesheim in Zwolle en het VU-Medisch Centrum in Amsterdam uitgaan.

[9-017] In de memorie van toelichting wordt gesteld, dat het bestuursreglement van de bijzondere instelling c.q. de statuten van de rechtspersoon waarvan die instelling uitgaat, aan de minister moeten worden gezonden, opdat de minister kan vaststellen of sprake is van een deugdelijke scheiding van bestuur en toezicht. Daarbij zal, aldus de memorie van toelichting op het wetsontwerp inzake “versterking besturing”, de minister als eisen stellen:

- dat de toezichthouders in de meerderheid zijn ten opzichte van de bestuurders, dat de voorzitter altijd een toezichthouder is,
- dat de toezichthouders onafhankelijk zijn ten opzichte van de bestuurders en de bestuurders in elk geval geen rol hebben bij de benoeming, schorsing of ontslag van de leden, en
- dat de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van bestuurders goed zijn gedefinieerd. De deugdelijke vormgeving van de scheiding tussen bestuur en toezicht binnen instellingen, zo vervolgt de memorie van toelichting, is één van de bekostigingsvoorwaarden voor een instelling. Instellingen zullen dus aan die eisen moeten voldoen. Zo niet, zo besluit de memorie van toelichting, dan kan dat uiteindelijk leiden tot het opschorten of inhouden van de bekostiging⁷⁵⁵.

[9-018] Helaas wordt in deze memorie van toelichting over het hoofd gezien dat deze “bekostigingsvoorwaarde” geen basis in de wet heeft. Bovendien wordt over het hoofd gezien dat de statuten van de rechtspersoon waarvan een bijzondere universiteit uitgaat, weliswaar aan de minister moeten worden gezonden maar dat de minister ten aanzien daarvan geen bevoegdheden heeft. Het bestuurs- en beheersreglement wordt zelfs in het geheel niet aan de minister gezonden, laat staan dat hij ten aanzien van dat reglement enige bevoegdheid heeft. De minister heeft wel een bevoegdheid ten aanzien van de structuurregeling. Deze wordt geacht te voldoen aan de bekostigingsvoorwaarden, indien de minister niet binnen drie maanden heeft verklaard van oordeel te zijn, dat bij de vaststelling van de regelen of de wijziging daarvan op door hem aan te wijzen punten de wettelijke regeling van de bestuursorganisatie en medezeggenschap niet in acht is genomen en daartoe in redelijkheid geen beroep kan worden gedaan op de eigen aard van de bijzondere universiteit die zich tegen inachtneming daarvan zou verzetten, of dat dit onvoldoende aannemelijk is gemaakt. Indien de structuurregeling niet voldoet aan de bekostigingsvoorwaarden en niet binnen een bepaalde termijn wordt aangepast op de door de minister aan te geven manier, kan de bekostiging worden opgeschort of ingehouden. Maar in die structuurregeling wordt nu juist niet de wijze bepaald waarop de functionele scheiding wordt gewaarborgd. Dat moet volgens de wet in de statuten worden bepaald (art. 9.51, derde lid). Ook de statuten van een rechtspersoon waarvan een *bijzondere hogeschool* uitgaat, moeten aan de minister worden gezonden maar ook in dit geval heeft de minister geen bevoegdheden (art. 10.8, tweede lid). Ten aanzien van het bestuurs- en beheersreglement heeft hij evenmin bevoegdheden.

⁷⁵⁵ Kamerstukken II, 2008-2009, 31 821, nr. 3, blzz. 6 en 7

[9-019] Enkel en alleen wanneer zou blijken dat in de statuten of het bestuurs- en beheersreglement niet wordt voldaan aan de – bij of krachtens de wet vastgestelde – bekostigingsvoorwaarden, kan de minister de bekostiging opschorten of inhouden. De in de memorie van toelichting geformuleerde eisen hebben echter geen wettelijke grondslag, zijn dus geen bekostigingsvoorwaarden en zullen dan ook naar mijn mening in een eventuele gerechtelijke procedure als zodanig geen stand kunnen houden.

9.5. College van bestuur

9.5.1. Verantwoordelijkheden en bevoegdheden van het college van bestuur

[9-020] Het college van bestuur van de universiteit of hogeschool is het orgaan van de instelling waarvan de *competentie in de wet algemeen* is omschreven: het college van bestuur heeft ten aanzien van de universiteit of hogeschool alle verantwoordelijkheden en bevoegdheden voor zover de wet deze niet heeft belegd bij een ander orgaan: raad van toezicht, faculteitsbestuur, opleidingsbestuur, opleidingscommissie, college voor promoties, examencommissie en het college van beroep voor de examens.

[9-021] Dit is in de wet voor de *openbare universiteiten en de Open Universiteit* uitdrukkelijk bepaald:

- het college van bestuur is belast met het bestuur van de universiteit in haar geheel en met het beheer daarvan, onverminderd de bevoegdheden van de raad van toezicht (artt. 9.2, eerste lid, en 11.1, eerste lid);
- het college van bestuur oefent de taken en bevoegdheden uit die bij of krachtens de wet aan het instellingsbestuur zijn opgedragen, voor zover in het desbetreffende hoofdstuk inzake de bestuursorganisatie niet anders is bepaald (artt. 9.2, tweede lid, en 11.1, tweede lid).

[9-022] Zulke expliciete bepalingen ontbreken voor *de hogeschool*. Kennelijk moeten de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van het college van bestuur van een hogeschool worden afgeleid uit de bij meergenoemde wijzigingswet van de WHW herziene definitie van “instellingsbestuur” als het een bekostigde instelling betreft, nl. “het college van bestuur, tenzij anders bepaald”. Dat kan ook “anders” worden “bepaald” door een ander dan de wetgever. Denkbaar dat het anders wordt bepaald in de statuten van de rechtspersoon waarvan de bijzondere hogeschool uitgaat of in een interne regeling van de hogeschool. Het college van bestuur van een hogeschool kan immers hem opgedragen bevoegdheden overdragen aan een faculteitsbestuur of het bestuur van een andere organisatorische eenheid (art. 10.3). Het gevolg deze overdracht of delegatie is overigens dat het college niet meer verantwoordelijk kan worden gehouden voor de uitoefening van die bevoegdheid maar slechts voor de overdracht daarvan c.q. het niet ongedaan maken van die overdracht. Het college van bestuur krijgt hierdoor de mogelijkheid zich aan zijn verantwoordelijkheid te onttrekken. Het is evident dat dit geen gewenste situatie is, zeker niet waar het bevoegdheden op het gebied van de

bestemming en besteding van de rijksbijdrage betreft. Naar mijn oordeel moet dan ook deze mogelijkheid bevoegdheden over te dragen nader bij wet worden ingekaderd.

[9-023] Het college van bestuur is verantwoordelijk voor het *bestuur van de instelling als geheel en met het beheer daarvan* (artt. 9.2, eerste lid, en 11.1, eerste lid). Het spreekt vanzelf dat van het college van bestuur mag worden verwacht dat het zich bij de vervulling van zijn taak richt naar het belang van de universiteit of hogeschool. Het college mag dat uiteraard niet op excessieve wijze doen. Goed bestuur brengt mee dat het college daarbij de belangen van direct betrokkenen zoals bijv. personeelsleden en (aanstaaende) studenten zal betrekken en meer in het algemeen, nu de instelling werkzaam is in het publiek belang en vrijwel geheel uit publieke middelen wordt gefinancierd, ook het algemeen maatschappelijk belang. Voor de openbare instellingen is in dit verband de Awb van belang. Deze wet schrijft voor dat het bestuursorgaan de rechtstreeks bij het besluit betrokken belangen afweegt en bepaalt voorts dat de voor een of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een besluit niet onevenredig mogen zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen (art. 3:4 Awb).

[9-024] Het college van bestuur is belast met de vaststelling eenmaal per zes jaar (in de vorm van een instellingsplan) (art. 2.2) van en de zorg voor de implementatie van de *strategie* van de instelling. Het instellingsplan geeft, zo schrijft de wet voor, een omschrijving van de inhoud en de specificatie van het voorgenomen beleid van de instelling voor de duur van het plan. In het plan wordt, zo schrijft de wet ook voor, aandacht besteed aan de voornemens in verband met de bevordering van de kwaliteit van het onderwijs en het verbeteren van de inrichting van de opleidingen aan de instelling. De wetgever heeft het blijkbaar niet nodig gevonden voor te schrijven dat in het instellingsplan aandacht wordt besteed aan de voornemens in verband met de bevordering van de kwaliteit van het onderzoek. Hoe dit ook zij, gezien het feit dat het instellingsplan een strategiedocument is, ligt het voor de hand dat het instellingplan slechts in algemene bewoordingen aan de bevordering van de kwaliteit van onderwijs en onderzoek aandacht zal besteden.

[9-025] Het college van bestuur is verantwoordelijk voor een adequate *inrichting van het bestuur* van de instelling en haar onderdelen. In dit kader regelt het college van bestuur de nadere inrichting van de interne organisatie door middel van de vaststelling van het bestuurs- en beheersreglement (artt. 9.4, 10.3b en 11.3) en de goedkeuring van reglementen van faculteiten (art. 9.14, vierde lid) of vergelijkbare eenheden. Het college van bestuur is verantwoordelijk voor de integriteit van het bestuur. In dit kader heeft het te voorzien in een regeling voor de melding van onregelmatigheden (“klokkenluidersregeling”) en, wat de universiteiten betreft, ook in een regeling inzake de wetenschappelijke integriteit. In dit verband met dit laatste ligt het voor de hand dat het col-

lege inzicht heeft in de eventuele nevenfuncties van personeelsleden en dat inzicht ook aan mogelijke belanghebbenden kan verschaffen⁷⁵⁶.

[9-026] Het college van bestuur is belast met het beheer of, in een meer moderne term, de *bedrijfsvoering* binnen de instelling in de meest ruime zin. Het college stelt in dit verband de begroting (art.2.8) en het verslag incl. de jaarrekening (art.2.9) vast, is het verantwoordelijk voor de rechtmatige verwerving van de rijksbijdrage en voor de rechtmatige en doelmatige besteding daarvan (art. 2.9, vierde en zesde lid), voor de vaststelling en naleving van het treasurywettelijk, voor het personeelsbeleid (art. 4.2), incl. de arbeidsvoorwaarden van het personeel (art. 4.5), voor het arbeidsomstandigheden- en veiligheidsbeleid, het beleid ten aanzien van de huisvesting enz.

[9-027] Het college van bestuur draagt de eindverantwoordelijkheid voor de *kwaliteit van het onderwijs en onderzoek*. Het is in dit verband belast met het personeelsbeleid en -beheer (art.4.2, eerste lid), met de inrichting en hantering van het systeem van kwaliteitszorg (art. 1.18), met het aanvragen van accreditatie (art. 5a.9, eerste lid) of een toets nieuwe opleiding (art. 5a.11, tweede lid) en het vaststellen van de capaciteit van een opleiding (artt. 7.53 en 7.55).

[9-028] Het college van bestuur beslist over het *instellen en beëindigen van opleidingen* en dus over de aanmelding van opleidingen ter registratie in het CROHO (art. 6.14, eerste lid) en bepaalt de vestigingsplaats van een opleiding (art. 7.17, tweede lid).

[9-029] Het college van bestuur is verantwoordelijk voor een zorgvuldig *beleid ten aanzien van de studenten*. Het college is belast met de inschrijving van studenten en extranei, met de vaststelling en inning van collegegeld (artt. 7.43 e.v.), de controle op de collegegeldbetaling (art. 7.11, eerste lid), het verwijderen van studenten van de instelling (art. 7.42a), het treffen van voorzieningen ter financiële ondersteuning van studenten (art. 7.51), het informeren van het CRIHO over beslissingen ten aanzien van de inschrijving van studenten (art. 7.52, derde lid), het aanwijzen van de opleidingen waarbij het bindend studieadvies wordt gehanteerd (art. 7.8b, derde lid), het besluiten tot decentrale selectie van aanstaande eerstejaars bachelorstudenten (art. 7.57e, eerste lid), het vaststellen van huisregels en het nemen van maatregelen bij overtreding daarvan (art. 7.57h), het vaststellen van het studentenstatuut (art. 7.59, eerste lid), het inrichten van de “toegankelijke en eenduidige faciliteit” als loket voor bezwaar en beroep van studenten (art. 7.59a), het zorgdragen voor een adequate behandeling van klachten van studenten (art. 7.59b) en in het algemeen met de regeling van de juridische positie van studenten en extranei in relatie tot de instelling (artt. 7.33 e.v.).

⁷⁵⁶ Zie in dit verband ook het antwoord van de minister van OCW op de vragen van de leden van de Tweede Kamer Vergeer (SP), resp. Jasper van Dijk (SP) over het openbaar maken van nevenfuncties van hoogleraren (Tweede Kamer, 2003-2004, aanhangsel 4085 en 2008-2009, aanhangsel 3429)

[9-030] Het college van bestuur is er verantwoordelijk voor dat binnen de universiteit of hogeschool is voorzien in een adequate *rechtsbescherming* van personeelsleden en studenten, behandeling van klachten en privacybescherming. Het college benoemt de leden van het College van beroep voor de examens (art. 7.60, vierde lid) en de leden van de centrale commissie voor beroep- en bezwaarschriften (art. 7.63a). Het stelt voor dit college, resp. commissie een reglement vast.

[9-031] Het college van bestuur bepaalt het bij de desbetreffende universiteit of hogeschool te hanteren *stelsel van medezeggenschap* (artt. 9.30, eerste lid, en 10.16a, eerste lid). Het college van bestuur stelt de medezeggenschapsreglementen voor universiteits-, hogeschool- of studentenraad (artt. 9.34, eerste lid, 10.21, eerste lid, en 11.14, eerste lid) vast.

[9-032] Van het college van bestuur mag voorts worden verwacht dat het voorziet in op de universiteit of hogeschool toegesneden *interne risicobeheersings- en controle-systemen* zowel op het gebied van de bedrijfsvoering als op andere belangrijke gebieden zoals de kwaliteitszorg.

[9-033] Een vreemde eend in de bijt is de bij de wet aan het college van bestuur gegeven bevoegdheid tot *het verlenen van de bachelor- of mastergraad* (art. 7.10a). Dit is een principiële fout. Deze bevoegdheid behoort te bij de examencommissie te zijn belegd. Ik verwijs hiervoor naar paragraaf 9.10.

[9-034] Het college van bestuur kan de uitoefening van bepaalde bevoegdheden op het gebied van de bedrijfsvoering opdragen aan de besturen van andere eenheden als faculteiten, interfacultaire verbanden, diensten. Het gaat hier niet om een overdracht of delegatie van bevoegdheden maar om *mandaat of volmacht*. Hiervoor is geen basis in de wet of statuten nodig. Het college van bestuur blijft voor de uitoefening van die bevoegdheden verantwoordelijk en aanspreekbaar.

[9-035] Het college van bestuur is *verantwoording* verschuldigd aan de raad van toezicht en verstrekt in dit verband aan die raad de gevraagde inlichtingen betreffende zijn handelingen. De daarop betrekking hebbende bepalingen zijn in het kader van de wetswijziging inzake “versterking besturing” geschrapt zonder, zoals gebruikelijk bij het ontwerp dat tot deze wet heeft geleid, adequate toelichting. Zij zijn en waren niet alleen nodig omdat zij duidelijkheid geven in de relatie raad van toezicht en college van bestuur maar zijn en waren ook nodig omdat zij a contrario duidelijk maakten dat het college van bestuur geen verantwoording verschuldigd is aan de minister noch aan enig medezeggenschapsorgaan. Van bestuur en bedrijfsvoering legt het college van bestuur in het bijzonder door middel van het jaarlijkse verslag incl. jaarrekening rekening en verantwoording af aan de raad van toezicht. Het college van bestuur moet uiteraard de raad van toezicht tijdig alle informatie verstrekken die deze raad nodig heeft voor de uitoefening van zijn taken. Voorts verstrekt het college van bestuur de

minister – rechtstreeks – de gevraagde inlichtingen omtrent de universiteit (art. 9.6). Hierbij gaat het om een informatieplicht, niet om een verantwoordingsplicht.

9.5.2. Samenstelling van het college van bestuur

[9-036] Het college van bestuur bestaat uit ten hoogste drie leden. Bij een universiteit behoort daartoe altijd de rector magnificus. Dit laatste geldt niet voor het college van bestuur van de Open Universiteit. Deze functionaris wordt in de bepalingen van de WHW met betrekking tot de Open Universiteit niet eens genoemd. Een toelichting op deze afwijking werd blijkens het ontwerp van de Wet op de Open Universiteit, gezien het eigen karakter van de Open Universiteit, overbodig geacht⁷⁵⁷. Bij de benoeming wordt zoveel mogelijk rekening gehouden met een evenwichtige verdeling van de zetels over mannen en vrouwen (artt. 9.3, eerste lid, 10.2, eerste lid, en 11.2, eerste lid).

[9-037] De WUB voorzag bij de openbare universiteiten in colleges van bestuur van drie of vijf leden, waarvan er een resp. twee werden gekozen door de universiteitsraad uit het wetenschappelijk corps een, resp. twee, werden benoemd door de Kroon. De door de Kroon benoemde rector magnificus was van rechtswege lid van het college (art. 30 WUB). De WWO 1986 reduceerde het aantal leden van het college tot drie, door de Kroon te benoemen leden, daaronder mede begrepen de rector magnificus. De reductie van vijf naar drie leden van het college van bestuur zal, zo wordt in de memorie van antwoord bij het ontwerp van de WWO 1986 gezegd⁷⁵⁸, “de grondslag leggen voor een klein maar hecht en daadkrachtig team van bestuurders, die groepen zijn tot het nemen van principale beslissingen van beleid en beheer maar daarentegen de specifieke detailbeslissingen overlaten aan de onder hen fungerende hoofden van dienst”. Bij een te groot college van bestuur bestaat het gevaar dat de leden van het college zich als diensthoofden gaan gedragen. In bijzondere gevallen kon evenwel de minister bepalen, dat het college zou bestaan uit de rector magnificus en vier andere leden. Dat was evenwel bedoeld als een overgangsbepaling om te voorkomen dat met ingang van de inwerkingtreding van de WWO 1986 door de minister vastgesteld moest worden welke leden van de colleges van bestuur zouden worden ontslagen en welke leden zouden worden gecontinueerd.

[9-038] De leden van het college van bestuur van een openbare universiteit, van een hogeschool en van de Open Universiteit worden *benoemd, geschorst en ontslagen* door de raad van toezicht (artt. 9.8, eerste lid onder a, 10.3, tweede lid onder a, en 11.6, eerste lid onder a). De leden van het college van bestuur werden van oudsher voor een door de raad van toezicht te bepalen termijn benoemd. De daarop betrekking hebbende bepaling is bij de wetwijziging inzake “versterking besturing” vervallen, alweer – zoals gebruikelijk bij het ontwerp van die wijzigingswet – zonder enige toelichting. Toch blijkt de WHW ook na die wetwijziging impliciet nog wel uit te gaan van een benoeming voor een bepaalde termijn, want om gewichtige redenen, zo bepaalt de wet, kan een lid van het college van bestuur “tussentijds” worden ontslagen (artt. 9.3, vijfde lid, 10.2, derde lid, en 11.2, derde lid).

⁷⁵⁷ Kamerstukken II, 1983-1984, 18227, nr. 3, blz. 20

⁷⁵⁸ Kamerstukken II, 1983-1984, 16802, nr. 7, blz. 33

[9-039] De raad van toezicht regelt de *arbeidsvoorwaarden* van de leden van het college van bestuur en stelt in dit verband ook hun beloning vast (artt. 9.8, eerste lid onder a, 10.3, tweede lid onder a, en 11.6, eerste lid onder a). Eventuele nevenwerkzaamheden van leden van het college van bestuur behoeven de goedkeuring van de raad van toezicht. Voordat de raad van toezicht tot benoeming en het ontslag van een lid van het college van bestuur overgaat, wordt vertrouwelijk de universiteits- of hogeschoolraad dan wel de ondernemingsraad en de studentenraad over het voorgenomen besluit tot benoeming of ontslag gehoord. Het horen geschiedt op een zodanig tijdstip dat het van wezenlijke invloed kan zijn op de besluitvorming (artt. 9.3, tweede lid, 10.2, derde lid, en 11.2, derde lid). Dit horen is uiteraard niet aan de orde bij een ontslag op eigen verzoek. Het spreekt voorts vanzelf dat de raad van toezicht alvorens een lid van het college van bestuur te benoemen, over de voorgenomen benoeming de zittende leden van het college van bestuur raadpleegt. De voorzitter van het college van bestuur wordt uit de leden door de raad van toezicht benoemd (artt. 9.3, derde lid, 10.2, derde lid, en 11.2, eerste lid). In het bestuurs- en beheersreglement van een openbare universiteit, de Open Universiteit uitgezonderd, moeten nadere regels worden gegeven omtrent de wijze van voordracht en benoeming van de rector magnificus (art. 9.3, vierde lid). Op functie van de rector magnificus wordt in deze paragraaf nog nader ingegaan.

[9-040] De wet regelt een aantal *incompatibiliteiten*. Een lid van het college van bestuur van een universiteit kan niet tevens zijn lid van de raad van toezicht van die universiteit, decaan van een faculteit of lid van het bestuur daarvan, lid van een opleidingsbestuur of lid van de raad van toezicht of van het college van bestuur van een andere universiteit (art. 9.3, zesde lid). Indien een universiteit slechts één faculteit omvat, treedt het college van bestuur op als faculteitsbestuur en de rector magnificus op als decaan (art. 9.12, derde lid). De meeste van deze incompatibiliteiten liggen voor de hand. De eisen van goed bestuur verzetten zich tegen een combinatie van het lidmaatschap van een college van bestuur en dat van een raad van toezicht van dezelfde of een andere universiteit. Hetzelfde geldt voor de combinatie van het lidmaatschap van een college van bestuur van een universiteit en dat van een raad van toezicht van een hogeschool en omgekeerd. Dit is echter niet door de wetgever geregeld evenmin als de ongewenste combinatie van het lidmaatschap van een college van bestuur van een hogeschool en dat van de raad van toezicht van diezelfde of een andere hogeschool. De eisen van goed bestuur verzetten zich ook tegen de combinatie van het lidmaatschap van het college van bestuur van een universiteit en dat van een lager orgaan binnen de instelling. Dit is door de wetgever wel voor de Open Universiteit geregeld (art. 11.2, vijfde lid) maar weer niet voor de hogeschool. De wet bepaalt dat het lidmaatschap van het college van bestuur van een universiteit onverenigbaar is met het lidmaatschap van het college van bestuur van een andere universiteit. Voor de hogescholen kent de wet op dit punt een analoge bepaling: het lidmaatschap van het college van bestuur van een hogeschool is onverenigbaar is met dat van het college van bestuur

van een andere hogeschool (art. 10.2, tweede lid)⁷⁵⁹. De combinatie van het lidmaatschap van het college van bestuur van een universiteit enerzijds en dat van het college van bestuur anderzijds is daarentegen wel weer mogelijk en komt ook daadwerkelijk voor⁷⁶⁰. De wettelijke regeling van incompatibiliteiten is, gezien het voorgaande, tamelijk gebrekkig. Zij is naar mijn mening niet goed doordacht en kan beter uit de wet worden geschrapt. Het is beter te vertrouwen op de wijsheid van de raden van toezicht, die zich hebben te houden aan de beginselen van behoorlijk bestuur. Bovendien kan een wettelijke regeling van incompatibiliteiten niet alle mogelijke gevallen van ongewenste combinaties van functies binnen en/of buiten de instelling dekken.

[9-041] Het meerhoofdig college van bestuur is een *collegiaal orgaan*. Binnen het college is er, althans formeel, geen rangorde. De voorzitter zit per definitie de vergaderingen van het college voor maar heeft geen bijzondere bevoegdheden. Ten aanzien van de openbare universiteiten en de Open Universiteit bepaalt de wet dat de voorzitter van het college van bestuur de universiteit in en buiten rechte vertegenwoordigt (artt. 9.2, derde lid, en 11, derde lid). Dat brengt mee dat ieder ander, ook een ander lid van het college dan de voorzitter, de universiteit alleen in en buiten rechte kan vertegenwoordigen indien hij beschikt over een door de voorzitter van het college verstrekte volmacht.

[9-042] Ook de *rector magnificus* heeft binnen het college van bestuur van een openbare universiteit geen bijzondere positie. Aan de rector magnificus wordt overigens, behoudens het eerder aangehaalde artikel 9.3, eerste lid, en vierde lid, WHW, in de wet geen woord gewijd. Volgens de academische traditie is de rector magnificus in het college van bestuur de representant van de universitaire professionals bij uitstek: de professoren. De rector is dan ook altijd een hoogleraar. Hij pleegt binnen het college van bestuur de portefeuille “onderzoek” te beheren en meestal ook de portefeuille “onderwijs”. De rector magnificus heeft evenwel als zodanig geen eigen bevoegdheden. De rector magnificus pleegt wel de voorzitter te zijn van het college voor promoties, hoewel dit niet bij wet is voorgeschreven. Een rudiment uit het verleden is de bepaling dat in het bestuurs- en beheersreglement van een openbare universiteit nadere regels moeten worden gegeven omtrent de wijze van voordracht en benoeming van de rector magnificus (art. 9.3, vierde lid). Waarschijnlijk heeft de wetgever hierbij gedacht aan een voordracht door het college van bestuur na een voorstel van de gezamenlijke decanen. De memorie van toelichting op het ontwerp van de MUB licht de achtergrond van deze bepaling niet toe.

⁷⁵⁹ In de brief van de staatssecretaris van OCW van 9 april 2010, HO&S/BS/192334, is o.a. opgemerkt dat deze incompatibiliteit zou impliceren dat het niet langer mogelijk is dat een rechtspersoon verschillende bekostigde hogescholen in stand houdt. Dit is uiteraard slechts waar voor zover het college van bestuur als bestuur van de rechtspersoon optreedt.

⁷⁶⁰ Zo bestaan het college van bestuur van de Universiteit van Amsterdam en dat van de Hogeschool van Amsterdam sinds 2003 uit dezelfde personen.

[9-043] Bij de meergenoemde wijzigingswet inzake “versterking besturing” is via een amendement⁷⁶¹ in de WHW (art.9.3, achtste lid, 10.2, derde lid, en 11.2, zevende lid) de bepaling opgenomen, dat een student in de gelegenheid wordt gesteld de vergaderingen van het college van bestuur bij te wonen, de zgn. *student-assessor*. Deze student zou daarin een adviserende rol hebben. In het bestuurs- en beheersreglement zou vervolgens moeten worden bepaald, op welke wijze deze student-assessor zou worden aangewezen. De bedoeling van deze bepaling was, blijkens de toelichting op het amendement, een versterking van de relatie met de medezeggenschap. In verband met de kritiek op deze bepaling vanuit de Eerste Kamer⁷⁶² is ervan afgezien deze bepaling in werking te laten treden en is zij bij de wijzigingswet inzake “aanpassing van het accreditatiestelsel”⁷⁶³ alsnog geschrapt. Het was overigens zeer de vraag of deze “versterking”, zo al nodig, op deze wijze zou zijn bereikt. Ten aanzien van alle belangrijke besluiten van het college van bestuur hebben universiteitsraad dan wel ondernemingsraad en studentenraad advies- dan wel instemmingsrecht. Voorts zal het college van bestuur het contact met de medezeggenschap onderhouden door overleg met de voorzitter of het presidium van het desbetreffende medezeggenschapsorgaan of de desbetreffende medezeggenschapsorganen of met commissies daaruit, door middel van informele vergaderingen met het medezeggenschapsorgaan, enz. Bovendien zijn er naast de formele vergaderingen van het college van bestuur veelal informele bijeenkomsten van het college van bestuur of een of meer portefeuillehouders in dat college met medewerkers, waarin inhoudelijke discussies plaatsvinden. In de formele vergadering van het college van bestuur worden de desbetreffende onderwerpen dan nog slechts kort besproken of zelfs als hamerstuk afgedaan. De adviserende rol van een student bij deze formele collegevergaderingen is dan een farce en niet meer dan symboolwetgeving. Ten slotte is het de vraag in hoeverre één student de beoogde intermediaire rol adequaat kan vervullen, en wat zijn positie ten opzichte van de andere studenten in het algemeen, de studieverenigingen en in het bijzonder ook de medezeggenschapsorganen (inclusief de personeelsgeleding) is. De onderhavige bepaling is dan ook naar mijn mening terecht uit de wet geschrapt. Als “wisselgeld” is via de wetswijziging inzake “aanpassing van het accreditatiestelsel” een bepaling opgenomen dat de universiteits- of hogeschoolraad dan wel de gezamenlijke vergadering van (centrale) ondernemingsraad en (centrale) studentenraad bevoegd zijn het college van bestuur ten minste twee maal per jaar uit te nodigen “om het voorgenomen beleid” te bespreken (artt. 9.30a, vierde lid, 9.32, lid 2a, 10.16b, vierde lid, en 10.19, lid 2a). Op deze bepaling wordt nader ingegaan in de paragrafen 10.5 en 10.7.2.

9.5.3. Arbeidsvoorwaarden van de leden van het college van bestuur

[9-044] De leden van het college van bestuur behoren tot de personeelsleden van de instelling. Voor de openbare universiteiten en de Open Universiteit voorziet de wet in een nadere regeling bij of krachtens amvb omtrent de rechtspositie van de voorzitter en

⁷⁶¹ Amendement - Van der Ham, Kamerstukken II, 31 821, nr 36

⁷⁶² Kamerstukken I, 2009-2010, 31 821, nr B, blzz. 7 e.v.

⁷⁶³ Wet van 24 juni 2010, Stb. 293

de andere leden van het college van bestuur (artt. 9.3, zevende lid, en 11.2, zesde lid). De desbetreffende amvb, het Besluit rechtspositie leden van colleges van bestuur van openbare universiteiten⁷⁶⁴, bepaalt ten eerste dat voor de leden van het college van bestuur de raad van toezicht optreedt als bevoegd gezag, ten tweede dat de rechtspositievoorschriften zoals die gelden voor het overige personeel van de universiteit, ook op de leden van het college van bestuur van toepassing zijn voor zover de raad van toezicht in bijzondere gevallen niet anders besluit en ten derde dat de leden van het college van bestuur een salaris wordt toegekend overeenkomstig schaal 18 van het BBRA 1984 behoudens de mogelijkheid van de raad van toezicht aan hen nog een toelage toe te kennen. Voor deze toelage is in de amvb geen bovengrens gesteld. Een hoge toelage kan echter wel leiden tot een lagere uitkering bij werkloosheid. Voor de leden van het college van bestuur van een hogeschool geldt een analoge regeling⁷⁶⁵. Over de arbeidsvoorwaarden van de leden van colleges van bestuur van de bijzondere universiteiten zwijgt de wet. Het ligt in de rede dat ook bij deze instellingen de raad van toezicht voor de leden van het college van bestuur het bevoegd gezag is waar het gaat om arbeidsvoorwaarden en personeelsbeleid.

[9-045] Inmiddels is de hoogte van de uit publieke middelen gefinancierde topinkomens een politiek buitengewoon beladen onderwerp geworden. De discussie over deze topinkomens heeft bij wijze van eerste stap geleid tot de Wet openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde topinkomens (WOPT)⁷⁶⁶, die openbaarmaking van zogenaamde topinkomens voorschrijft in de financiële verslagleggingsdocumenten. De door de overheid bekostigde universiteiten en hogescholen vallen ook onder de reikwijdte van deze wet, ongeacht of zij openbaar of bijzonder zijn. Zij moeten in hun verslag, incl. jaarrekening beloningen die het gemiddeld belastbaar loon per jaar van een minister te boven gaan, vermelden. In aanvulling hierop leggen de Regeling verslaggeving onderwijs⁷⁶⁷ en de in 2008 gepubliceerde Richtlijn van de Raad voor de Jaarverslaggeving RJ660 (onderwijsinstellingen) de verplichting op de beloning van de individuele leden van het college van bestuur en van de raad van toezicht in het verslag te vermelden. Bij wijze van tweede stap zal er een wettelijke norm voor de beloning van bestuurders en hoogste leidinggevenden in de publieke en semipublieke sector komen. Het ontwerp van een Wet normering uit publieke middelen gefinancierde beloning topfunctionarissen is op 14 januari 2011 bij de Tweede Kamer ingediend⁷⁶⁸. De Wet openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde topinkomens wordt, zo is de bedoeling, in de nieuwe wet geïntegreerd. Zolang er geen maximum voor de beloning van leden van het college van bestuur in de wet is geregeld, is een op grond

⁷⁶⁴ Koninklijk besluit van 6 augustus 1998, Stb. 518

⁷⁶⁵ Koninklijk besluit van 26 juni 2001, Stb. 308

⁷⁶⁶ Wet van 9 februari 2006, Stb. 95

⁷⁶⁷ Regeling van de minister van OCW van 17 december 2007, Strct. 248

⁷⁶⁸ Kamerstukken II, 2010-2011, 32 600, nrs 1-3

van de vigerende regelgeving toegekende hogere honorering voor collegeleden dan de politiek zou willen, niet onrechtmatig. Of het ondoelmatig is, zal nog moeten blijken⁷⁶⁹.

9.5.4. Ondersteunende diensten

[9-046] Het college van bestuur wordt voor de uitoefening van zijn taken ondersteund door een of meer centrale diensten. In deze diensten is ondersteunend en beheerspersoneel werkzaam. Ondersteunend en beheerspersoneel zal overigens ook werkzaam zijn in de eenheden waarin onderwijs en onderzoek plaatsvinden. Hierbij is te denken aan secretaressen, laboratoriumpersoneel, enz. De centrale diensten kunnen geconcentreerd zijn in één bureau; zij kunnen ook bestaan in een bestuursbureau of bestuursdienst, voornamelijk belast met staf- of concertaken, en meerdere expertisecentra of servicecentra dan wel “shared service” centra, voornamelijk belast met operationele ondersteunende taken. Ook de bibliotheek die in geen enkele instelling voor hoger onderwijs mag ontbreken, wordt beschouwd als een centrale dienst. De centrale diensten worden niet in de wet geregeld. Dit is bij uitstek een aangelegenheid van interne organisatie. In de WHW worden uitsluitend melding gemaakt van de centrale diensten bij een universiteit in verband met de daaraan door de wet verbonden bepalingen over de dienstraad (art. 9.50).

9.6. Raad van toezicht

9.6.1. Verantwoordelijkheden van de raad van toezicht

[9-047] “Goed intern toezicht op het bestuur is één van de belangrijkste principes van goed bestuur. Goed intern toezicht kan immers, net als extern toezicht, een hulpmiddel zijn bij het inzichtelijk maken en bewaken van prestaties van publieke instellingen”, aldus de Algemene Rekenkamer⁷⁷⁰. “Toezicht is” zo definieert de Algemene Rekenkamer vervolgens dit begrip “het verzamelen van informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren”⁷⁷¹. Binnen de instellingen voor hoger onderwijs heeft het interne toezicht vorm gekregen door middel van een raad van toezicht, dus een orgaan van de instelling zelf. Bij bijzondere universiteiten en hogescholen fungeert soms het bestuur van de rechtspersoon waarvan die universiteit of hogeschool uitgaat, als raad van toezicht. De raad van toezicht houdt integraal toezicht op het college van bestuur. Het college zelf dient overigens toezicht te houden op de lagere organen van de instelling zoals faculteitsbesturen, die op hun

⁷⁶⁹ Blijkens zijn antwoord op vragen van het lid van de Tweede Kamer Jasper van Dijk (SP) heeft de staatssecretaris van OCW besloten de rijksbijdrage 2009 voor de TU Delft te verminderen met € 19 000, het bedrag waarmee zoals blijkt uit de ontvangen informatie de norm van het verhoogd ministersalaris in totaal wordt overschreden (Kamerstukken II, 2010-2011, aanhangsel nr 366). De enige grond hiervoor is ondoelmatige besteding van de rijksbijdrage. Het lijkt niet waarschijnlijk dat een beroep daarop in een eventuele gerechtelijke procedure stand houdt.

⁷⁷⁰ “Verslagen van raden van toezicht vergeleken” (RWT-verkenningen deel 1)

⁷⁷¹ “Toezicht op uitvoering publieke taken” (Kamerstukken II, 1997-1998, 25 956, nr 2)

beurt weer toezicht moeten houden op organen als opleidingsbesturen en examencommissies⁷⁷².

[9-048] De raad van toezicht is op het gebied van het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek voor het eerst geïntroduceerd bij de academische ziekenhuizen, en wel in het kader van de wijziging van de WWO 1986 bij de Wet van 4 oktober 1990, Stb. 889 (aanpassing regelgeving academische ziekenhuizen). Bij de wijziging van de WHW in het kader van de MUB in 1997 is de raad van toezicht geïntroduceerd bij de openbare universiteiten. Reeds eerder was door de overheid met de raad van toezicht bij een openbare universiteit geëxperimenteerd ter bezwering van een bestuurscrisis bij de Universiteit Leiden: nadat een vertrouwensbreuk tussen de universiteitsraad – die toen nog een bestuursraad was – en de toenmalige voorzitter van het college van bestuur was ontstaan, werd door de toenmalige staatssecretaris van OCW die voorzitter vervangen, verloor de universiteitsraad tijdelijk zijn bestuursbevoegdheden en werd tijdelijk een raad van toezicht ingesteld⁷⁷³. De WHBO regelde alleen voor de openbare hogescholen een bestuursraad, die toezicht moest houden op het college van bestuur. Inmiddels hebben de hogescholen uitvoering gegeven aan de aanbevelingen van de Commissie Glasz⁷⁷⁴ en hebben alle een raad van toezicht ingesteld.

[9-049] De verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de raad van toezicht zijn thans in de WHW voor universiteiten en hogescholen op eenzelfde wijze geformuleerd. De raad van toezicht is in de eerste plaats *toezichthouder*: hij is belast met het toezicht op de uitvoering van werkzaamheden en de uitoefening van bevoegdheden door het college van bestuur, dus met het toezicht op dat college. In de tweede plaats is de raad *adviseur* van het college van bestuur: hij moet het college met raad ter zijde te staan (artt. 9.8, eerste lid, 10.3d, tweede lid, en 11.6, eerste lid⁷⁷⁵). Een bepaling die analoog is aan de slotzin van artikel 140, tweede lid, van Boek 2 Burgerlijk Wetboek, nl. dat bij de vervulling van hun taak commissarissen zich richten naar het belang van de vennootschap en de met haar verbonden onderneming, ontbreekt in de WHW. Niettemin ben ik van mening dat – in het kader van het in paragraaf 1.8. genoemde uitgangspunt van normalisatie – ook de leden van een raad van toezicht van een instelling voor hoger onderwijs zich bij de vervulling van hun taak hebben te richten naar het belang van die instelling. In het vennootschapsrecht geldt dat de commissaris zich moet laten leiden door het belang van de vennootschap als geheel. Dat betekent niet dat andere belangen niet relevant zijn. De raad van commissarissen zal de verschillende belangen voortdurend tegen elkaar moet afwegen met uiteindelijk het belang van de vennoot-

⁷⁷² Dit laatste lijkt overigens onmogelijk te worden gemaakt door de bij de Wet inzake “versterking besturing”.

⁷⁷³ Koninklijk besluit van 27 juni 1994, Stb. 480 (tijdelijke voorziening in het bestuur van de Rijksuniversiteit Leiden)

⁷⁷⁴ Eindrapport van de Commissie Transparant Toezicht Hogescholen van augustus 2000: “De raad van toezicht in het hbo”

⁷⁷⁵ Het is overigens een raadsel waarom in deze bepalingen de toezichthoudende taak van de raad van toezicht is geclausuleerd door een zinsnede “met het oog op de taken” van de universiteit, resp. hogeschool en Open Universiteit “bedoeld in artikel 1.3”, eerste, resp. tweede en derde lid, WHW. Is het soms de bedoeling het toezicht te beperken? Strekt het toezicht zich niet uit tot “private” activiteiten van het college van bestuur? Een toelichting op deze ingevoegde zinsnede in de memorie van toelichting bij het ontwerp van wet inzake “versterking besturing” ontbreekt ook hier.

schap voor ogen⁷⁷⁶. De door de VSNU opgestelde “Code goed bestuur universiteiten” en de door de HBO-raad opgestelde “Branchecode governance” schrijven ook een belangenafweging door de raad van toezicht voor⁷⁷⁷. De vraag is of dit juist is. Er zou kunnen worden gesteld, dat het primair het college van bestuur is dat de betrokken belangen moet afwegen. Behoudens besluiten over benoeming, schorsing, ontslag en arbeidsvoorwaarden van leden van het college van bestuur, neemt de raad van toezicht in het kader van zijn toezichthoudende taak immers uitsluitend besluiten omtrent de goedkeuring van bepaalde door het college van bestuur genomen besluiten. Het zou dan aan het college van bestuur zijn bij de besluitvorming de daarbij betrokken belangen af te wegen. De raad van toezicht zou zich ervan moeten vergewissen of het college de betrokken belangen op een zorgvuldige wijze heeft afgewogen (de procedure) en of de uitkomst daarvan de toets van de redelijkheid kan doorstaan (de inhoud). Naar mijn mening behoeft een raad van toezicht zich evenwel niet tot zulk een marginale beoordeling te beperken en mag hij en moet hij soms wellicht ook zelf belangen afwegen, niet alleen bij zijn adviezen maar ook bij de goedkeuring van besluiten van het college van bestuur.

9.6.2. Taken en bevoegdheden van de raad van toezicht

[9-050] Om zijn verantwoordelijkheden waar te kunnen maken moet de raad van toezicht over een aantal instrumenten beschikken. De wet geeft daartoe een opsomming van de taken en bevoegdheden die de raad van toezicht in elk geval heeft. Deze taken en bevoegdheden betreffen de rechtspositie van de individuele leden van het college van bestuur, de hoofdlijnen van de organisatie van het bestuur van de instelling, de strategie van de instelling, de verwerving, bestemming en besteding van de financiële middelen en de benoeming van de accountant die een en ander moet controleren, de kwaliteitszorg van de instelling en overeenkomsten met andere instellingen waarbij bestuursbevoegdheden worden overgedragen. Aan de raad van toezicht kunnen uiteraard bijv. in het bestuurs- en beheersreglement nog andere taken en bevoegdheden worden gegeven. Hierbij kan worden gedacht aan de goedkeuring van een treasury-statuuut.

[9-051] De raad van toezicht is de *werkgever* van het college van bestuur: hij is belast met tot het benoemen, schorsen, ontslaan en vaststellen van de beloning van de leden van het college van bestuur (artt. 9.8, eerste lid onder a, 10.3d, tweede lid onder a, en 11.6, eerste lid onder a). Hierbij is verzuimd de overige arbeidsvoorwaarden van de leden van het college van bestuur te vermelden. Uiteraard dit ook een taak van de raad van toezicht als werkgever van het college. De raad van toezicht is ervoor verantwoor-

⁷⁷⁶ Vgl. W.J. Slagter, *De Raad van Commissarissen in de jaren tachtig*, blz. 74

⁷⁷⁷ “De raad van toezicht richt zich bij de vervulling van zijn taak naar de belangen van de universiteit, in evenwicht met belangen van bij de universiteit betrokken instanties, instellingen en personen en overeenkomstig de visie op de maatschappelijke positie van de universiteit”, resp. “De raad van toezicht richt zich bij de vervulling van zijn taak naar het belang van de hogeschool en weegt daartoe de in aanmerking komende belangen van bij de hogeschool betrokkenen af.”

delijk dat de instelling wordt bestuurd door een competent college van bestuur en is bovendien verantwoordelijk voor de continuïteit van het bestuur⁷⁷⁸. De raad zal tijdig in de opvolging in het college moeten voorzien.

[9-052] De raad van toezicht is belast met het *goedkeuren van het bestuurs- en beheersreglement* (artt. 9.8, eerste lid onder b, 10.3d, tweede lid onder b, en 11.6, eerste lid onder b). Het bestuurs- en beheersreglement regelt het bestuur, het beheer en de inrichting van de instelling m.a.w. de hoofdlijnen van bestuursorganisatie van de instelling (art. 9.4). In het bestuurs- en beheersreglement van een universiteit moet worden bepaald welke faculteit of faculteiten de universiteit omvat. Voorts moet in dat reglement worden vermeld welke opleidingen in die faculteit of faculteiten zijn ingesteld (art. 9.11). In het bestuurs- en beheersreglement van een hogeschool of van de Open Universiteit moeten regels neergelegd omtrent de totstandkoming van de onderwijs- en examenregeling waaronder in elk geval de aanwijzing van het orgaan dat die vaststelt (artt. 10.3b, tweede lid, en 11.3, tweede lid). Indien een hogeschool faculteiten of andere organisatorische eenheden omvat, moet het bestuurs- en beheersreglement van die hogeschool bovendien “bevatten” welke faculteiten of andere eenheden er zijn en welke opleidingen daarin zijn ingesteld, welke bevoegdheden het college van bestuur aan de besturen van die faculteiten of eenheden heeft overgedragen, de samenstelling en werkwijze van het bestuur van die faculteiten of eenheden, en de verhouding van die besturen tot het college van bestuur (art. 10.3b, derde lid).

[9-053] De raad van toezicht is belast met het *goedkeuren van het instellingsplan* (artt. 9.8, eerste lid onder c, 10.3d, tweede lid onder c, en 11.6, eerste lid onder c), dus met de strategie van de instelling zoals in dat plan verwoord.

[9-054] De raad van toezicht is belast met het *toezicht op de rechtmatige verwerving van de rijksbijdrage en op de doelmatige en rechtmatige bestemming en aanwending daarvan*, met het goedkeuren van de begroting, de jaarrekening en het jaarverslag alsmede met het aanwijzen van een accountant als bedoeld in artikel 393, eerste lid, Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek, die verslag uitbrengt aan de raad bestuur (artt. 9.8, eerste lid onder c, f en g, 10.3d, tweede lid onder c, f en g, en 11.6, eerste lid onder c, f en g). Met de goedkeuring van de jaarrekening en het jaarverslag door de raad van toezicht wordt het college van bestuur gedechargeerd. Het toezicht op de rechtmatige verwerving van de rijksbijdrage is in de wet geëxpliciteerd naar aanleiding van de zgn. HBO-fraude. Het betreft het toezicht op de juistheid van de gegevens die betrekking hebben op de parameters van het bekostigingsmodel⁷⁷⁹. De bepaling over het toezicht op de rechtmatige en doelmatige bestemming van de rijksbijdrage is overbodig: de bestemming van de middelen is vastgelegd in de begroting van de instelling. Ook de bepaling over de rechtmatige en doelmatige aanwending van de rijksbijdrage is overbodig: die aanwending blijkt uit de jaarrekening. Met de bevoegdheid van de raad van

⁷⁷⁸ Vgl. J.R. Glasz, De commissaris, blz. 17, onder “V.1 Toezicht”

⁷⁷⁹ zie paragraaf 4.5.3.

toezicht inzake de goedkeuring van begroting en jaarrekening is het toezicht op de doelmatige en rechtmatige bestemming en besteding van de rijksbijdrage dus al volledig geregeld. De raad van toezicht zal zich bij het beoordelen van de juistheid van de gegevens voor het verkrijgen van bekostiging en de doelmatige en rechtmatige besteding van de rijksbijdrage in hoge mate moeten verlaten op de informatie die het college van bestuur en de accountant de raad verstrekken. Het spreekt voorts van zelf dat het college van bestuur de raad van toezicht periodiek de financiële stand van zaken van de instelling moet rapporteren en dat de accountant zijn managementletters aan de raad van toezicht moet aanbieden en in elk geval in de vergadering van de raad aanwezig moet zijn waar het door het college van bestuur verslag (jaarrekening en jaarverslag) voor het verkrijgen van de goedkeuring van de raad van toezicht aan de orde komt.

[9-055] De raad van toezicht is belast met het *toezicht op de vormgeving van het (interne) systeem van kwaliteitszorg* van de instelling (artt. 9.8, eerste lid onder h, 10.3d, tweede lid onder h, en 11.6, eerste lid onder h). Dit betekent onder andere dat de raad zich moet laten informeren over de werking van dit systeem, over de uitkomsten van visitatierapporten, over de bestuurlijke reactie daarop, enz.

[9-056] De raad van toezicht is ten slotte belast met het *goedkeuren van een gemeenschappelijke regeling* met een of meer andere bekostigde instellingen voor hoger onderwijs voor zover daarbij bevoegdheden van bestuursorganen worden overgedragen (artt. 9.8, eerste lid onder d, 10.3d, tweede lid onder d, en 11.6, eerste lid onder d, juncto art. 8.1). Deze bevoegdheid is niet van groot belang. Gemeenschappelijke regelingen van deze aard zullen niet vaak worden gesloten. In het overgrote deel van de door instellingen voor hoger onderwijs gesloten gemeenschappelijke regelingen of andere overeenkomsten met andere al dan niet bekostigde instellingen, in binnen of buitenland, is overdracht van bestuursbevoegdheden niet aan de orde.

[9-057] Het is evident dat een college van bestuur de raad van toezicht over allerlei ontwikkelingen tijdig informeert en niet eerst de vergadering afwacht waar een formele goedkeuring aan de orde komt. Zo ligt het in de rede dat bijv. voornemens voor het instellen van nieuwe opleidingen of het beëindigen van opleidingen niet pas bij de formele goedkeuring van het bestuurs- en beheersreglement maar reeds in een eerder stadium met de raad van toezicht worden gecommuniceerd en aan die raad worden voorgelegd.

[9-058] In de wettelijke opsomming van de taken en bevoegdheden van de raad van toezicht wordt nog genoemd het *toezien op de naleving door het college van bestuur van wettelijke verplichtingen en de omgang met de branchecode* (artt. 9.8, eerste lid onder e, 10.3, tweede lid onder e, en 11.6, eerste lid onder e). Dit is echter geen instrument van de raad van toezicht om zijn verantwoordelijkheden waar te kunnen maken maar een vanzelfsprekend onderdeel van de toezichthoudende taak en behoort dus niet in de wettelijke opsomming thuis.

[9-059] Ook “het jaarlijks afleggen van verantwoording over de uitvoering van de taken en de uitoefening van de bevoegdheden in het jaarverslag van de universiteit” hoort niet thuis in de wettelijke opsomming van de taken en bevoegdheden van de raad van toezicht. Het gaat hier niet om een taak of bevoegdheid maar om een verplichting van de raad van toezicht, een aangelegenheid van een geheel andere orde. Hieraan had beter een apart artikellid kunnen zijn gewijd zoals dat ook het geval is met de opdracht aan de raad van toezicht ten minste twee keer per jaar overleg te plegen met de universiteitsraad dan wel de ondernemingsraad en studentenraad (artt. 9.8, tweede lid, 10.3d, zesde lid, en 11.6, tweede lid). De wetssystematiek is hier niet goed doordacht.

9.6.3. Verantwoording door de raad van toezicht

[9-060] De raad van toezicht van een openbare universiteit en van de Open Universiteit is verantwoording verschuldigd aan de minister (artt. 9.9, eerste lid, en 11.7, eerste lid). Deze verantwoordingsplicht is geconcretiseerd in de verplichting de minister de gevraagde inlichtingen te geven betreffende zijn handelen (artt. 9.9, tweede lid, en 11.7, tweede lid). Andere inlichtingen over de instelling behoeft de raad van toezicht niet te geven. Die moeten en kunnen aan het college van bestuur worden gevraagd (artt. 9.6 en 11.4, derde lid). Hoewel het verslag van de instelling, dat de jaarrekening en het jaarverslag omvat, het document is waarmee het college van bestuur rekening en verantwoording aflegt aan de raad van toezicht, pleegt in de praktijk aan dat verslag een eigen verslag van de raad van toezicht te worden toegevoegd. Bij deze praktijk heeft de wetgever zich aangesloten. Het eigen verslag van de raad van toezicht is het document waarin de raad van toezicht aangeeft hoe hij zijn toezichthoudende taak heeft vervuld en tot welk oordeel hij is gekomen over het bestuur en het gevoerde beleid. Het gaat daarbij om het gevoerde beleid in bredere zin. Het ligt voor de hand dat in het verslag van de raad van toezicht zijn samenstelling en de eventuele hoofd- en nevenfuncties van zijn leden worden vermeld, voorts hoe vaak hij vergaderd heeft, welke uitgangspunten in het toezicht worden gehanteerd, welke besluiten de raad van toezicht heeft genomen, uit welke bronnen naast het college van bestuur de raad van toezicht zijn informatie heeft verkregen (bijv. universiteitsraad, accountant) of een zelfevaluatie van de raad van toezicht heeft plaats gevonden, enz. Uiteraard zal in het verslag van de raad van toezicht ook moeten worden ingegaan op de samenstelling en handelingen van de auditcommissie en de remuneratiecommissie uit de raad van toezicht.

9.6.4. Samenstelling van de raad van toezicht en benoeming van de leden

[9-061] De wet regelt de *omvang* van de raad van toezicht uitsluitend wat de openbare universiteiten en de Open Universiteit betreft. De raad van toezicht bestaat uit ten minste drie en ten hoogste vijf leden (artt. 9.7, eerste lid, en 11.5, eerste lid). De omvang van de raad van toezicht van een bijzondere universiteit of hogeschool is een zaak van het bestuur van de rechtspersoon waarvan de bijzondere universiteit of

hogeschool uitgaat en zal in de statuten van de rechtspersoon of in de zgn. structuurregeling moeten worden geregeld.

[9-062] Bij de openbare universiteiten worden de *voorzitter en de overige leden* van de raad van toezicht benoemd, geschorst en ontslagen door de minister (artt. 9.7, tweede lid, en 11.5, tweede lid). De benoeming geschiedt voor een periode van ten hoogste vier jaren. Een lid kan om gewichtige redenen tussentijds worden ontslagen (artt. 9.7, tweede lid, slotzin, en derde lid, en 11.5, tweede lid slotzin, en derde lid). Wat de bijzondere universiteiten en hogescholen betreft is dit niet in de wet geregeld en zal dus in de statuten of structuurregeling moeten worden geregeld welke autoriteit tot benoeming van de leden van de raad van toezicht bevoegd is, de termijn waarvoor zij worden benoemd en in welke gevallen het lidmaatschap tussentijds eindigt.

[9-063] De wet schrijft voor dat de leden van de raad van toezicht moeten worden benoemd op basis van vooraf openbaar gemaakte *profielen* (artt. 9.7, vierde lid, 10.3d, vierde lid, en 11.5, vierde lid). Dit voorschrift geldt voor de openbare universiteiten, de hogescholen en de Open Universiteit. Naar mijn mening mag ten aanzien van de samenstelling de eis worden geformuleerd van een adequate spreiding van relevante disciplines c.q. deskundigheid. Hierbij moet met name worden gedacht aan financiële, juridische en organisatorische expertise en expertise op het gebied van hoger onderwijs en (wetenschappelijk) onderzoek. De universiteitsraad dan wel de ondernemingsraad en de studentenraad, wordt of worden in de gelegenheid gesteld om aan de raad van toezicht over deze profielen advies uit te brengen (artt. 9.7, vijfde lid, 10.3d, vijfde lid, en 11.5, vijfde lid).

[9-064] De wet schrijft voorts voor dat een van de leden van de raad van toezicht wordt *benoemd op voordracht* van de universiteits- of hogeschoolraad dan wel de ondernemingsraad en de studentenraad gezamenlijk (artt. 9.7, tweede lid, 10.3d, vierde lid, en 11.5, eerste lid). Dit voorschrift – in de WHW ingevoegd bij de wijzigingswet inzake “versterking besturing” – komt in de plaats van de verplichting bij een voorgenomen benoeming van enig lid van de raad van toezicht de medezeggenschapsorganen te horen. De voordracht moet ten minste twee namen bevatten. Indien de voorgedragen kandidaten niet door de tot benoeming bevoegde autoriteit worden benoemd, wordt een nieuwe voordracht gedaan. Deze autoriteit kan gemotiveerd afwijken van de tweede voordracht. Hoewel dit niet in de wet is bepaald, ligt het in de rede dat de tot benoeming bevoegde autoriteit bij een voorgenomen benoeming van een lid van de raad van toezicht daarover de raad van toezicht hoort en dat de raad van toezicht op zijn beurt het college van bestuur raadpleegt. Opgemerkt zij nog dat in de op de hogescholen betrekking hebbende wettelijke bepalingen inzake deze voordracht de minister als tot benoeming bevoegde autoriteit wordt vermeld (art. 10.3d, vierde lid, slotzin). Dit is evenwel een evidente misstelling, waaraan de minister in alle redelijkheid geen bevoegdheid kan ontnemen.

[9-065] Per abuis is in de wet de bepaling blijven staan dat bij een openbare universiteit de minister een lid benoemt dat in het bijzonder het *vertrouwen* geniet van de universiteitsraad, dan wel het vertrouwen geniet van de ondernemingsraad en studentenraad gezamenlijk (artt. 9.7, tweede lid, en 11.5, tweede lid). Deze bepaling had moeten worden geschrapt nu bij de wet inzake “versterking besturing” deze medezeggenschapsorganen het recht hebben verkregen een lid van de raad van toezicht bij de minister voor benoeming voor te dragen.

[9-066] Bij de benoeming van de leden van de raad van toezicht moet zoveel mogelijk rekening worden gehouden met een *evenwichtige verdeling* van de zetels over mannen en vrouwen (artt. 9.7, tweede lid, 10.2, eerste lid, en 11.5, tweede lid).

[9-067] De wet bevat de algemene bepaling dat de samenstelling, taken en bevoegdheden van de raad van toezicht van een openbare universiteit of hogeschool zodanig moeten zijn dat de raad een *deugdelijk en onafhankelijk toezicht* kan uitoefenen. Deze bepaling wordt vervolgens geconcretiseerd in de bepaling dat de leden van de raad van toezicht geen directe belangen bij de universiteit of hogeschool mogen hebben, in de bepaling dat zij niet tevens werkzaam mogen zijn bij een ministerie dan wel lid zijn van de Eerste of Tweede Kamer der Staten-Generaal en in de bepaling dat zij zitting hebben op persoonlijke titel en hun functie uitoefenen zonder last of ruggespraak (artt. 9.7, vierde lid, 10.3d, vierde lid, en 11.5, vierde lid). Dit laatste betekent onder meer dat noch de minister dan wel enig ander tot benoeming bevoegde autoriteit noch het medezeggenschapsorgaan dat een lid van de raad van toezicht heeft voorgedragen, instructies aan de leden van de raad van toezicht kunnen geven.

[9-068] De wet bepaalt dat het college van bestuur moet voorzien in “de functioneel onafhankelijke administratieve ondersteuning van de raad van toezicht” (artt. 9.7, zesde lid, 10.3d, derde lid, en 11.5, zesde lid). Afgezien van de vraag of een raad van toezicht naast een secretaris nog wel behoefte heeft aan administratieve ondersteuning, is de formulering “functioneel onafhankelijk” ongelukkig. Er wordt namelijk niet aangegeven van wie die ondersteuning functioneel onafhankelijk is. Is zij functioneel onafhankelijk van het college van bestuur, van de raad van toezicht, van de secretaris van die raad? Meer zinvol is de wettelijke bepaling dat de benoeming en het ontslag van de secretaris van de raad van toezicht de instemming van de raad van toezicht behoeven. De secretaris moet immers het vertrouwen van de raad van toezicht genieten. De secretaris zal erop moeten toezien dat juiste procedures worden gevolgd en dat wordt gehandeld in overeenstemming met de wettelijke en eventuele statutaire verplichtingen. De secretaris ondersteunt de voorzitter van de raad van toezicht. Hij voorziet de raad van toezicht van informatie, draagt – na overleg met de voorzitter van de raad van toezicht – zorg voor de agendering van onderwerpen in de vergaderingen van de raad van toezicht en voor de verslaglegging en de bekendmaking van de besluiten van de raad van toezicht. De secretaris moet dus goed op de hoogte zijn van besluitvormingsprocessen binnen de instelling en van de onderwerpen die aan de orde zijn alsmede van de relevante interne en externe regelgeving. Het ligt dan ook voor de hand dat de secre-

taris van de raad van toezicht wordt gerekruteerd uit de hoogste ondersteunende medewerkers van de instelling zoals de secretaris van de universiteit of hogeschool, de secretaris van het college van bestuur of de algemeen directeur. De secretaris stuurt de eventuele administratieve ondersteuning aan, die dus niet “functioneel onafhankelijk” van hem kan zijn. De wet behoeft dus alleen iets te bepalen over de secretaris. Een wettelijke bepaling over administratieve ondersteuning is overbodig⁷⁸⁰.

[9-069] Voor de openbare universiteiten bepaalt de wet nog dat de leden van het college van bestuur de vergaderingen van de raad van toezicht bijwonen, tenzij de raad van toezicht anders beslist, en dat zij in die vergaderingen een adviserende stem hebben (artt. 9.7, zevende lid, een 11.5, zevende lid). Aangenomen mag worden dat dit bij de bijzondere universiteiten en hogescholen op gelijke wijze in de statuten of structuurregeling zal zijn geregeld.

[9-070] Voor de openbare universiteiten en de Open Universiteit ten slotte bepaalt de wet dat bij of krachtens amvb regels worden vastgesteld omtrent tegemoetkomingen aan de leden van de raad van toezicht (artt. 9.7, achtste lid, een 11.5, achtste lid). Die amvb is thans het Uitvoeringsbesluit WHW 2008, waarin is bepaald dat de voorzitter en de andere leden van een raad van toezicht per kalenderjaar aanspraak hebben op een tegemoetkoming, dat de omvang van de tegemoetkoming wordt bepaald bij ministeriële regeling en dat de tegemoetkoming naar evenredigheid wordt verminderd indien het voorzitterschap of het lidmaatschap van de raad van toezicht in de loop van een kalenderjaar is aangevangen of beëindigd (art. 6.4 UWHW 2008)⁷⁸¹. Overigens ontbreekt wat de bijzondere universiteiten en hogescholen betreft de wettelijke basis om inzake deze aangelegenheid bekostigingsvoorwaarden te stellen. Hoewel de leden van een raad van toezicht niet in dienst zijn van de openbare of bijzondere universiteit dan wel hogeschool hebben zij voor de belastingdienst, voor zover zij een tegemoetkoming ontvangen, een fictieve arbeidsverhouding met hun instelling.

[9-071] Hoewel dit niet in de wet is bepaald, mag van een raad van toezicht in het kader van goed bestuur worden verwacht dat het ten minste éénmaal per jaar – uiteraard buiten aanwezigheid van het college van bestuur – zijn eigen functioneren incl. dat van de individuele leden van de raad bespreekt⁷⁸².

⁷⁸⁰ Ook in de Nederlandse corporate governance code wordt uitsluitend over de rol van de secretaris van de vennootschap gesproken en niet over eventuele verdere administratieve ondersteuning.

⁷⁸¹ Deze ministeriële regeling is thans de Regeling financiën hoger onderwijs (Besluit van de minister van OCW van 3 juni 2008, Stcrt. 115). Artikel 14a van die regeling bepaalt dat aan de voorzitter van de raad van toezicht een tegemoetkoming wordt toegekend ter hoogte van € 15.000 per kalenderjaar en aan de andere leden van de raad van toezicht een tegemoetkoming van € 10.000 per kalenderjaar.

⁷⁸² Bepalingen van deze strekking zijn opgenomen in de door de VSNU opgestelde Code goed bestuur universiteiten en in de door de HBO-raad opgestelde “Branchecode governance”.

9.6.5. Commissies uit de raad van toezicht

Remuneratiecommissie

[9-072] De leden van het college van bestuur zijn personeelsleden van de universiteit of hogeschool. De raad van toezicht is voor de leden van het college van bestuur het bevoegd gezag. De raad is verantwoordelijk voor het personeelsbeleid en -beheer ten aanzien van de leden van het college van bestuur. De raad pleegt daarbij te worden ondersteund door een remuneratiecommissie bestaande uit twee door de raad van toezicht uit zijn midden benoemde leden. Het ligt voor de hand dat deze commissie wordt belast met het adviseren van de raad van toezicht over de profielen van de leden van de raad, de selectiecriteria en de benoemingsprocedure van deze leden, over de profielen van de leden van het college van bestuur, de selectiecriteria en de benoemingsprocedure van deze leden, over het ten aanzien van de leden van het college van bestuur te voeren arbeidsvoorwaardenbeleid en in het bijzonder het beloningsbeleid en over de beloning van de individuele leden van het college van bestuur. Ten slotte ligt de lijn van het voorgaande dat deze commissie ook wordt belast met het voeren van beoordelings- dan wel resultaats- en ontwikkelingsgesprekken met de individuele collegeleden.

Auditcommissie

[9-073] Een tweede commissie uit de raad van toezicht die de raad pleegt te ondersteunen, is de auditcommissie. Ook deze commissie zal in de regel uit twee leden van de raad te bestaan. Deze commissie bereidt de besluiten van de raad voor inzake de aanwijzing van de externe accountant en inzake de goedkeuring van de begroting, van het verslag incl. de jaarrekening en van het eventuele treasurystatuut. Zij zal veelal ook zijn belast met de voorbereiding van de behandeling door de raad van toezicht van het verslag van bevindingen van de externe accountant, van financiële meerjarenplannen, van periodieke financiële rapportages en van andere financiële aangelegenheden die in de raad van toezicht aan de orde komen. De auditcommissie pleegt voorts te zijn belast met het beoordelen van het functioneren, de kosten en de onafhankelijkheid van de externe accountant. Zij is het eerste aanspreekpunt voor de accountant. Ten slotte heeft de auditcommissie ook tot taak het college van bestuur in financiële aangelegenheden te adviseren.

[9-074] Het ligt in de rede dat de vergaderingen van de auditcommissie worden bijgewoond door het lid van het college van bestuur dat de financiën in zijn portefeuille heeft en een of meer van door hem aan te wijzen medewerkers. De externe accountant wordt als regel uitgenodigd de vergaderingen bij te wonen waarin de begroting en het verslag incl. de jaarrekening aan de orde komen. De accountant zal in elk geval aanwezig moeten zijn in de vergadering van de raad van toezicht waarin over de goedkeuring van het verslag incl. jaarrekening moet worden beslist. In die vergadering

komt immers ook het rapport van bevindingen van de accountant aan de orde, dat de accountant moet kunnen toelichten.

9.7. Faculteit en faculteitsbestuur

9.7.1. De faculteit of vergelijkbare eenheden

[9-075] Ingevolge de wet omvat een openbare *universiteit* een of meer faculteiten, waarin de verzorging van het onderwijs en de beoefening van de wetenschap door middel van wetenschappelijk onderzoek plaatsvinden (art. 9.12, eerste lid). Bij de regeling van de bestuursorganisatie van de Open Universiteit zwijgt de wet over faculteiten. “Faculteit” is vanouds de aanduiding van een tak van wetenschap of verwante wetenschappen, dus een verzameling verwante vakgebieden. “Faculteit” is ook de benaming van de organisatie-eenheid die daarop is gebaseerd. In de huidige wet wordt de grondslag (tak van wetenschap, verzameling verwante vakgebieden) van de faculteit als organisatie-eenheid evenwel niet gedefinieerd. Dit betekent dat desgewenst elke organisatie-eenheid, hoe ook genaamd, tot “faculteit” kan worden bestempeld, ongeacht de grondslag van die eenheid. Als dat gebeurt, zijn daar evenwel, althans bij een universiteit, rechtsgevolgen aan verbonden: er is dan een faculteitsbestuur met een (beperkt) aantal eigen taken en bevoegdheden. In het bestuurs- en beheersreglement wordt bepaald welke faculteit of faculteiten de universiteit omvat (art. 9.11). Faculteiten worden bij een openbare universiteit dus – anders dan opleidingen – ingesteld en opgeheven bij het bestuurs- en beheersreglement zelf.

[9-076] De wet laat het aan elke *hogeschool* over of die hogeschool faculteiten of andere organisatorische eenheden omvat. Alsdan moet het bestuurs- en beheersreglement van de hogeschool “bevatten” welke faculteiten of (andere) eenheden er binnen de hogeschool zijn (art. 10.3b, derde lid). Een faculteit van een hogeschool hoeft niet per se in de naam de aanduiding “faculteit” te dragen. In de praktijk komen namen als “academie”, “afdeling”, “cluster” e.d. voor. Naar mijn mening dient de wet te bepalen dat ook een hogeschool een of meer faculteiten omvat met de daaraan verbonden rechtsgevolgen. Het is aan het instellingsbestuur te bepalen op welke grondslag (bijv. vakgebied of een ander cluster samenhangende activiteiten) de faculteit als organisatie-eenheid wordt gebaseerd. Ook aanduidingen als “afdeling”, “cluster” e.d. kunnen dan nog steeds worden gebruikt. Allen die rechtstreeks betrokken zijn bij de uitvoering van de primaire taken van de hogeschool, dus de lectoren en docenten, dienen in een faculteit te worden ingedeeld. Evenals bij de universiteit is de faculteit een eenheid van professionals. Ook de leiding – één- of meerhoofdig – van de faculteit dient in handen te worden gelegd van lectoren en docenten, die in de leidinggevende functie worden benoemd door het instellingsbestuur. Met een verplichte introductie bij de hogeschool van de faculteit als relatief autonome eenheid waarin het onderwijs en onderzoek van de hogeschool plaatsvindt, kan de positie van de professionals binnen de hogeschool, nl. de lectoren en docenten, ten opzichte van het instellingsbestuur worden versterkt.

9.7.2. Samenstelling van het faculteitsbestuur

[9-077] Het bestuur van de faculteit bij *de universiteit* wordt in de wet geregeld. Aan het hoofd van de faculteit staat een één- of meerhoofdig faculteitsbestuur. Het eenhoofdig faculteitsbestuur wordt gevormd door de decaan, een meerhoofdig faculteitsbestuur door de decaan als lid en voorzitter en een of meer andere leden. In geval van een meerhoofdig bestuur wordt een student in de gelegenheid gesteld de vergaderingen met adviserende stem bij te wonen. Dit laatste acht ik principieel onjuist. Ik verwijs hiervoor naar hetgeen over de student-assessor in het college van bestuur is opgemerkt paragraaf 9.5.2. Studenten kunnen hun stem laten horen via de studentengleding in de faculteitsraad of via de studentenraad alsmede via de opleidingscommissie.

[9-078] De wet is zodanig geformuleerd dat een *eenhoofdig faculteitsbestuur regel* is en een meerhoofdig faculteitsbestuur uitzondering (art. 9.12, eerste en tweede lid). Dit soort suggestieve wetgeving is niet behoorlijk. De wetgever had beide alternatieven neutraal aan de universiteiten moeten aanbieden. In dit boek wordt “faculteitsbestuur” gebezigd als aanduiding van het bestuur van de faculteit dat zowel één- als meerhoofdig kan zijn.

[9-079] De leden van het faculteitsbestuur worden *benoemd* door het college van bestuur (art. 9.13, eerste en vijfde lid), behoudens in het geval dat de universiteit slechts één faculteit omvat. Dan treedt het college van bestuur op als faculteitsbestuur en treedt de rector magnificus op als decaan (art. 9.12, derde lid). De leden van het faculteitsbestuur worden voor een door dit college te bepalen termijn benoemd. Zij kunnen tussentijds door het college van bestuur om gewichtige redenen worden geschorst en ontslagen (art. 9.13, eerste, derde en vijfde lid). De decaan moet altijd een hoogleraar zijn (art. 9.13, vierde lid). Alvorens tot benoeming over te gaan moet het college van bestuur vertrouwelijk de faculteitsraad horen. Dit moet op een zodanig tijdstip dat het van wezenlijke invloed kan zijn op de besluitvorming (art. 9.13, tweede lid). Dit horen is uiteraard niet aan de orde bij een ontslag op eigen verzoek. Het spreekt vanzelf dat het college van bestuur alvorens een lid van het faculteitsbestuur te benoemen, over de voorgenomen benoeming de zittende leden van dat bestuur raadpleegt. Dit hoeft uiteraard niet als die zelf het te benoemen lid hebben voorgedragen. Het faculteitsbestuur is verantwoording verschuldigd aan het college van bestuur en verstrekt dit college de gevraagde inlichtingen omtrent de faculteit (art. 9.16).

[9-080] Vóór de inwerkingtreding van de WUB 1970 werd het bestuur van de faculteit uitgeoefend door de “faculteit”, bestaande uit alle gewone hoogleraren die daarin waren benoemd (art. 54, eerste lid, WWO 1960). Deze zgn. hooglerarenfaculteit koos uit zijn midden een dagelijks bestuur, bestaande uit een voorzitter en een secretaris, welk dagelijks bestuur belast was met de voorbereiding en uitvoering van de besluiten van de faculteit (art. 55, eerste lid, 56, eerste lid en 57, eerste lid, WWO 1960). De hooglerarenfaculteit had tot taak de verzorging van onderwijs en wetenschapsbeoefening op haar gebied alsmede het afnemen van examens (art. 59, eerste lid, WWO 1960).

[9-081] Bij de WUB 1970 is de faculteit gedemocrateerd. De bevoegdheden van de hooglerarenfaculteit gingen over op een faculteitsraad, bestaande uit vertegenwoordigers van het wetenschappelijk personeel, het ondersteunend en beheerspersoneel en de studenten. Zij werden door en uit de eigen geleding gekozen. De zetels in de raad waren voor ten minste de helft bestemd voor het wetenschappelijk personeel (artt. 4 e.v. WUB 1970). De raad moest al dan niet uit zijn midden een faculteitsbestuur kiezen. De voorzitter daarvan, de decaan, moest worden gekozen uit de gewone hoogleraren en lectoren (art. 9 WUB 1970). Alle bevoegdheden lagen bij de raad. Het faculteitsbestuur was slechts een dagelijks bestuur. De raad kon echter bepaalde bevoegdheden aan het faculteitsbestuur overdragen (art. 13 WUB 1970). Het afnemen van examens was buiten de democratisering van het bestuur gehouden. Deze taak van de hooglerarenfaculteit ging over op de examencommissies, die door de raad werden ingesteld en waarvan de leden werden aangewezen uit het wetenschappelijk personeel. Bij algemene maatregel van bestuur moest worden geregeld welke andere deskundigen in deze commissies konden worden aangewezen (art. 11 WUB 1970). Op de wijzigingen van de wet met betrekking tot de examencommissie wordt in paragraaf 9.10 nader ingegaan.

[9-082] Bij de WWO 1986 is de verhouding faculteitsraad en faculteitsbestuur aanzienlijk gewijzigd. Bij die wet werd de competentie van het faculteitsbestuur algemeen omschreven en werden de bevoegdheden van de faculteitsraad limitatief opgesomd. Bij de MUB ten slotte is het bij de WUB 1970 ingevoerde stelsel van bestuursraden vervangen door een stelsel van medezeggenschapsraden. Het faculteitsbestuur bestuurt de faculteit, de examencommissie neemt examens af en de faculteitsraad heeft medezeggenschap ten aanzien van de door het faculteitsbestuur te nemen besluiten.

[9-083] Indien een *hogeschool* faculteiten of andere organisatorische eenheden omvat, dient in het bestuurs- en beheersreglement de samenstelling en werkwijze van het faculteitsbestuur of het bestuur van die andere eenheden te worden geregeld alsmede de verhouding van het faculteitsbestuur of het bestuur van die andere eenheid tot het college van bestuur (art. 10.3b, derde lid onder c en d).

9.7.3. Verantwoordelijkheden en bevoegdheden van het faculteitsbestuur

[9-084] De verzorging van het onderwijs en de beoefening van de wetenschap aan de *universiteit* vinden plaats in de faculteit (art. 9.12, eerste lid). Dit geldt voor al het universitaire onderwijs, dus voor zowel het initiële onderwijs als het niet-initiële onderwijs. Op het gebied van onderwijs en onderzoek is de faculteit autonoom, absoluut autonoom waar het de inhoud betreft, relatief autonoom waar het de inrichting betreft.

[9-085] Deze *autonomie* komt tot uitdrukking in het feit dat het faculteitsbestuur over een aantal eigen niet van het college van bestuur afgeleide maar bij wet aan het faculteitsbestuur geattribueerde bevoegdheden beschikt. Deze komen later in deze paragraaf aan de orde. Bevoegdheden op het gebied van de bedrijfsvoering zijn niet bij wet aan het faculteitsbestuur geattribueerd. Dergelijke bevoegdheden kan het college van bestuur echter wel mandateren aan het faculteitsbestuur. Uit een oogpunt van integraal management is dat ook wenselijk. In geval van mandaat handelt het faculteitsbestuur op naam en onder verantwoordelijkheid van het college van bestuur. Het college kan in

het kader van dit mandaat aan het faculteitsbestuur ter zake instructies geven en kan dit zo nodig overrulen.

[9-086] De *relativiteit* van de autonomie van de faculteit op het gebied van de inrichting van het onderwijs en onderzoek blijkt uit het feit dat het college van bestuur belast is met een aantal ook voor de faculteit belangrijke bevoegdheden: het college van bestuur bepaalt door middel van de vaststelling of wijziging van het bestuurs- en beheersreglement welke faculteiten er zijn, het college benoemt en ontslaat de leden van faculteitsbestuur, het bepaalt door middel van het instellingsplan de universitaire strategie, het beslist over het instellen of beëindigen van zowel initiële als niet-initiële opleidingen binnen de faculteit, het bepaalt de vormgeving van het systeem van kwaliteitszorg zowel ten aanzien van onderwijs als ten aanzien van onderzoek binnen de faculteit, enz.

[9-087] Voorts blijkt de relativiteit uit de bevoegdheden van het college van bestuur ten aanzien van de bij wet aan het faculteitsbestuur geattribueerde bevoegdheden: de goedkeuringsbevoegdheid van het college van bestuur ten aanzien van het faculteitsreglement (art. 9.13, eerste en vijfde lid), de bevoegdheid van het college van bestuur besluiten van het faculteitsbestuur te schorsen en te vernietigen (art. 9.24) alsmede uit de bevoegdheid van het college van bestuur de faculteitsbesturen voor de uitoefening van hun bevoegdheden met het oog op de organisatie en coördinatie daarvan richtlijnen te geven (art. 9.5). Deze richtlijnen zijn bindende instructies. Zij hebben een algemeen karakter en niet mogen de vorm mogen aannemen van gedetailleerde voorschriften⁷⁸³.

[9-088] Ten slotte kan het college van bestuur in geval van verwaarlozing of in strijd met de wet functioneren van het faculteitsbestuur of van het bestuur van een onderdeel van de faculteit, zo nodig in afwijking van de wet, in dat bestuur voorzien. Een dergelijke voorziening behoeft de bekrachtiging van de raad van toezicht (art. 9.27). Deze bepaling is een rudiment uit de tijd dat de faculteit werd bestuurd door een faculteitsraad en een door die raad gekozen faculteitsbestuur. Nu bij de MUB het stelsel van bestuursraden is afgeschaft en de leden van het faculteitsbestuur worden benoemd en ontslagen door het college van bestuur, is niet denkbaar dat zij ooit nog wordt toegepast. In geval van verwaarlozing of in strijd met de wet functioneren van het bestuur zal het college immers het faculteitsbestuur vervangen.

[9-089] In de interne regelingen van de universiteit kunnen aan het faculteitsbestuur andere taken worden opgelegd en andere bevoegdheden worden gegeven. Veelal is het faculteitsbestuur ook belast met het beheer van de faculteit, dus met de bedrijfsvoering daarvan krachtens mandaat van het college van bestuur. Hierbij handelt het faculteitsbestuur op naam en onder verantwoordelijkheid van het college van bestuur. Dankzij dit beheersmandaat is integraal management van de faculteit mogelijk.

⁷⁸³ Zie memorie van toelichting bij het ontwerp van WWO 1986: Kamerstukken II, 1980-1981, nr 3, blz. 89 en 90

[9-090] Indien een *hogeschool* faculteiten of andere organisatorische eenheden omvat, moet het bestuurs- en beheersreglement aangeven welke bevoegdheden het college van bestuur aan het faculteitsbestuur of het bestuur van de desbetreffende eenheid heeft overgedragen (art. 10.3b, derde lid onder b). Hoewel de wet hiertoe ruimte laat, dienen naar mijn mening bevoegdheden op het gebied van de bedrijfsvoering niet te worden overgedragen (gedelegeerd). Zoals bij de universiteiten het geval is, zou wat deze bevoegdheden betreft niet verder moeten worden gegaan dan een mandaat of volmacht. In dat geval handelt het bestuur van de faculteit of andere eenheid op naam en onder verantwoordelijkheid van het college van bestuur. Het college kan dat bestuur instructies geven en indien nodig overrulen. In geval van overdracht daarentegen is het college van bestuur niet meer verantwoordelijk voor de uitoefening van de overgedragen bevoegdheid maar slechts voor het feit dat die bevoegdheid is overgedragen en voor het feit dat de overdracht niet ongedaan is gemaakt. Het college van bestuur kan wat de uitoefening van de overgedragen bevoegdheid betreft dus ook niet worden aangesproken door de raad van toezicht. Het is evident dat zulk een situatie niet wenselijk is en m.i. ook niet door een raad van toezicht kan worden aanvaard. Voor zover er bevoegdheden worden overgedragen, zou m.i. in elk geval niet meer moeten worden overgedragen dan de wet aan het faculteitsbestuur van een openbare universiteit attribueert inclusief de eventuele beperkingen die daarbij gelden zoals bijv. een goedkeuringsrecht, de mogelijkheid uit een oogpunt van organisatie en coördinatie richtlijnen te geven, enz.

Bestuur en inrichting van de faculteit

[9-091] Bij de universiteiten is het faculteitsbestuur belast met de *algemene leiding* van de faculteit alsmede met het bestuur en de inrichting van de faculteit voor het onderwijs en de wetenschapsbeoefening (art. 9.14, eerste lid). Het stelt daartoe, na verkregen instemming van de faculteitsraad (art. 9.38, onder a), het faculteitsreglement vast (art. 9.14, derde lid). In dat reglement zal ook moeten worden bepaald of er binnen de faculteit vakgroepen, departementen, instituten e.d. zijn en zullen deze nader moeten worden geregeld.

[9-092] Naast de algemene opdracht in het faculteitsreglement het bestuur en de inrichting van de faculteit te regelen, geeft de wet nog een aantal *bijzondere opdrachten* aan het faculteitsreglement. Het reglement moet nadere regels geven omtrent het opleidingsbestuur (art. 9.17, derde lid), omtrent de wijze van benoeming en samenstelling van de opleidingscommissies (art. 9.18, derde lid) en omtrent het aantal leden van de faculteitsraad, de wijze en organisatie van de verkiezingen van de leden van die raad alsmede de zittingsduur van die leden (art. 9.38b juncto art. 9.34, derde lid onder c, d en e). Eventuele facultaire onderzoeksinstituten of onderzoekscholen worden ingesteld bij faculteitsreglement, dat tevens regels moet geven omtrent het bestuur en beheer daarvan (art. 9.20).

[9-093] Het faculteitsreglement kan overigens niet regelen welke advies- en instemmingsrechten aan de faculteitsraad in het kader van de medezeggenschap (kunnen) worden gegeven. Dat is – voor zover de wet daarin niet zelf voorziet (art. 9.37, tweede lid) – voorbehouden aan het door het college van bestuur vast te stellen reglement voor de universiteitsraad (art. 9.34, derde lid onder h).

[9-094] De *relatieve autonomie* van de faculteit op het gebied van de interne bestuursinrichting blijkt uit het feit dat het faculteitsreglement de goedkeuring behoeft van het college van bestuur (art. 9.14, vierde lid). Bovendien kan het college van bestuur aan de faculteitsbesturen met het oog op de organisatie en coördinatie van de uitoefening van hun bevoegdheden, instructies geven in de vorm van richtlijnen, dus onder andere ten aanzien van de inhoud van het faculteitsreglement (art. 9.5).

Programmering onderwijs

[9-095] De verzorging van het onderwijs geschiedt in de faculteit (art. 9.12, eerste lid). Met deze bepaling heeft de wetgever overigens niet de mogelijkheid van het onderbrengen van onderwijstaken in samenwerkingsverbanden binnen een universiteit of tussen universiteiten willen uitsluiten mits die verbanden door faculteiten worden gedragen. Dit laatste is bijv. het geval als een samenwerkingsverband door twee of meer faculteiten bij gemeenschappelijke regeling is opgericht of op voorstel van twee of meer faculteiten bij bestuurs- en beheersreglement is ingesteld. Een voorbeeld hiervan zijn de bij verscheidene universiteiten bestaande centra voor de lerarenopleiding.

[9-096] Het onderwijs moet worden geprogrammeerd in een onderwijs- en examenregeling (OER). Deze regeling zal veelal een zeker abstractieniveau hebben en nader moeten worden geconcretiseerd in onderwijsprogramma's, collegeroosters enz. Op de uitvoering van het onderwijs kom ik terug bij de bespreking van het opleidingsbestuur en de opleidingscommissie.

[9-097] Met het vaststellen van de *onderwijs- en examenregeling* voor elk der binnen de faculteit ingestelde opleidingen is het faculteitsbestuur belast (art. 9.15, eerste lid onder a). Hij stelt deze regeling vast na verkregen instemming van de faculteitsraad (art. 9.38, onder b). Hij behoeft echter geen instemming van de raad voor zover het betreft de in de onderwijs- en examenregeling op te nemen regeling van:

- de inhoud van de opleiding en de daaraan verbonden examens,
- de inhoud van de eventuele afstudeerrichtingen binnen de opleiding,
- de kwaliteiten op het gebied van kennis, inzicht en vaardigheden die een student zich bij beëindiging van de opleiding moet hebben verworven (de "eindtermen"),
- de inrichting van eventuele praktische oefeningen en
- de studielast van de opleiding en van elk van de daarvan deel uitmakende onderwijseenheden, alsmede voor zover het betreft:
- de nadere regels inzake de uitvoering van het bindend studieadvies (art. 9.38, onder b, juncto art. 7.13, tweede lid onder a t/m f).

[9-098] De instemming van de faculteitsraad is ook niet nodig voor de bepaling dat een masteropleiding een *grotere studielast* heeft dan zestig studiepunten (art. 9.38, onder b, juncto art. 7.13, tweede lid onder g). Dit spreekt van zelf. Het is immers niet aan het faculteitsbestuur maar aan het college van bestuur, dat over het instellen en beëindigen van opleidingen gaat, te bepalen of een masteropleiding een grotere studielast heeft, mede gezien de daaraan voor de universiteit verbonden financiële gevolgen. Waar het faculteitsbestuur geen zeggenschap heeft, heeft de faculteitsraad geen medezeggenschap.

[9-099] Voordat het faculteitsbestuur de door dat bestuur vast te stellen onderwijs- en examenregeling voor instemming voorlegt aan de faculteitsraad, dient het daarover het advies te hebben gevraagd van de opleidingscommissie (art. 9.18, eerste lid, onder a). Deze commissie bespreek ik in paragraaf 9.8.2 Het faculteitsbestuur moet deze commissie in de gelegenheid stellen tot overleg voordat advies wordt uitgebracht; het moet de commissie voorts zo spoedig mogelijk schriftelijk in kennis stellen van de wijze waarop aan het uitgebrachte advies gevolg wordt gegeven (art. 9.18, tweede lid, juncto art. 9.35, aanhef en onder b en c). Voor zover het faculteitsbestuur afwijkt van het advies van de commissie moet het de redenen voor de afwijking aangeven. Dit is niet bepaald in de WHW maar volgt uit de Algemene wet bestuursrecht (art. 3:50 Awb).

[9-100] Het faculteitsbestuur is ook belast met het *toezicht* op de uitvoering en met de regelmatige beoordeling van de onderwijs- en examenregeling (artt. 9.15, eerste lid onder d, en 7.14 juncto art. 9.15, eerste lid onder a). Deze beoordeling is de evaluatie van het programma zelf. Hierbij gaat het om de vraag, of de eindtermen bijstelling behoeven, de feitelijke studielast wel correspondeert met de formele studielast, de verhouding tussen de verschillende onderwijseenheden in termen van studielast of volgorde niet moet worden herzien, enz. Deze evaluatie moet niet worden verward met de evaluatie van de uitvoering van het programma. Dat is een taak van de opleidingscommissie (art. 9.18, eerste lid onder b).

[9-101] Het faculteitsbestuur kan zich bij deze evaluatie laten bijstaan en adviseren. In elk geval zal de opleidingscommissie in verband met de evaluatie van het programma moeten adviseren (art. 9.18, eerste lid onder a). De uitkomsten van de evaluatie van het programma kunnen aanleiding zijn voor een wijziging van de onderwijs- en examenregeling. Voor een wijziging van deze regeling geldt dezelfde procedure als voor de vaststelling van daarvan.

Onderzoekbeleid

[9-102] Niet alleen de verzorging van het onderwijs maar ook de beoefening van de wetenschap, dus het wetenschappelijk onderzoek, geschiedt in de faculteit (art. 9.12, eerste lid). Net als bij de verzorging van wetenschappelijk onderwijs laat dit de mogelijkheid open dat het wetenschappelijk onderzoek in samenwerkingsverbanden plaatsvindt, binnen een universiteit of tussen universiteiten dan wel met “derden”, als

deze samenwerkingsverbanden maar door faculteiten worden gedragen. Als voorbeeld kunnen de landelijke onderzoekscholen worden genoemd.

[9-103] Hoewel de wet hierover zwijgt, ligt voor de hand dat het faculteitsbestuur een *onderzoekbeleid* voert. Dit beleid kan worden geformuleerd in een door het faculteitsbestuur – uiteraard binnen het kader van de universitaire strategie als geheel – vast te stellen strategieplan voor de faculteit. De wet geeft het bestuur voor de uitvoering van dat onderzoekbeleid enige instrumenten. Zij belast het faculteitsbestuur met de jaarlijkse vaststelling van het onderzoekprogramma van de faculteit (art. 9.15, eerste lid onder c). Dit onderzoekprogramma kan gedetailleerd maar ook globaal van karakter zijn. In dit laatste geval is er bij de verschillende organisatie-eenheden binnen de faculteit ruimte voor nadere onderzoekprogramma's. Het faculteitsbestuur kan voorts richtlijnen vaststellen voor de wetenschapsbeoefening (art. 9.15, eerste lid onder b). Deze richtlijnen kunnen betrekking hebben op de uitvoering van het onderzoekprogramma van de faculteit of van nadere onderzoekprogramma's binnen facultaire eenheden. Het faculteitsbestuur is voorts belast met het toezicht op de uitvoering van het onderzoekprogramma van de faculteit (art. 9.15, eerste lid onder d).

Advisering en toelating van studenten

[9-104] Het faculteitsbestuur stelt regels vast inzake de wijze waarop vrijstelling van de nadere vooropleidingseisen dan wel, op grond van in het buitenland verkregen diploma's of het colloquium doctum, van de vooropleidingseisen van de desbetreffende bacheloropleiding kan worden verkregen (art. 9.15, eerste lid onder g, juncto artt. 7.25, vierde lid, 7.28, tweede t/m vierde lid, en 7.29).

[9-105] Het faculteitsbestuur is belast met de advisering van studenten aan het einde van het eerste jaar van de propedeutische fase van een bacheloropleiding over voortzetting van hun studie in die bacheloropleiding of in een andere opleiding (art. 7.8b, eerste lid). Indien het college van bestuur heeft bepaald dat voor een opleiding een bindend studieadvies (bsa) geldt, is het faculteitsbestuur belast met het uitbrengen van dat advies (art. 7.8b, derde, vierde en zesde lid). Indien het college van bestuur dit heeft bepaald, is het faculteitsbestuur bevoegd studenten binnen de desbetreffende bacheloropleiding bindend te verwijzen naar een of meer bepaalde afstudeerrichtingen (art. 7.9).

[9-106] Het faculteitsbestuur beslist over de toelating van studenten tot een masteropleiding en over de vrijstelling van de toelatingseisen (artt. 7.30a, 7.30b en 7.30c).

Erkenning van verworven competenties

[9-107] Voorts kan het faculteitsbestuur de procedures en criteria met betrekking tot erkenning van verworven competenties (EVC) voor degenen die niet zijn ingeschreven, vaststellen (art. 7.16 juncto art. 9.15, eerste lid onder j). Deze bepalingen zijn blijkens

de memorie van toelichting op het ontwerp van de wet inzake “versterking besturing” opgenomen omdat het in het kader van het “Leven Lang Lerendebeleid” van belang is dat werkenden worden aangespoord om (weer) hoger onderwijs te volgen⁷⁸⁴. Het doel van EVC is “het zichtbaar maken, waarderen en erkennen van competenties van individuen”, ontwikkeld door hun werkervaring, vrijwilligerswerk, privéactiviteiten, cursussen of trainingen”. Hiervoor is een aantal fiscale faciliteiten in het leven geroepen, voor zowel individuele deelnemers (werkenden en werkzoekenden) als voor werkgevers. De EVC-procedure moet zijn uitgevoerd door een – in het kader van de zogeheten Kwaliteitscode EVC – erkende EVC-aanbieder. Het uitvoeren van EVC-procedures is geen wettelijke taak van de instellingen in het hoger onderwijs. Zij hebben de vrijheid ervoor te kiezen wel of niet EVC-procedures aan te bieden. Er mogen echter geen middelen uit de rijksbijdrage worden ingezet ter financiering van de uitvoering van EVC-trajecten. De EVC-procedure is een contractactiviteit die minimaal kostendekkend zal moeten worden uitgevoerd. Kiest een instelling voor het aanbieden van EVC-procedures, dan is bij een universiteit het faculteitsbestuur en bij een hogeschool het college van bestuur of het door dit college aangewezen orgaan verantwoordelijk voor de kwaliteit van de ontwikkeling en uitvoering van die EVC-procedures en voor het beleggen en uitvoeren van bezwaarprocedures. Denkbaar is dat de examencommissies hierbij een rol krijgen. Een EVC-procedure eindigt met een EVC-rapportage waarin de vastgestelde competenties van de deelnemer beschreven worden, voorzien van een onderbouwing van de beoordeling⁷⁸⁵. In paragraaf 9.10.2 wordt ingegaan op de bevoegdheid van de examencommissie op grond van ervaring buiten het hoger onderwijs opgedaan, vrijstellingen te verlenen. Gezien die bevoegdheid is aan een typisch bureaucratisch bedenksel als een regeling van een EVC-procedure in het hoger onderwijs geen behoefte.

Instelling examencommissies

[9-108] Het faculteitsbestuur is belast met het instellen van de examencommissies, van de colloquium doctum-commissie alsmede met het benoemen van de leden van deze commissies (art. 9.15, eerste lid onder e). Dit is dus geen bevoegdheid van het college van bestuur.

Sluiten gemeenschappelijke regelingen

[9-109] Het faculteitsbestuur kan ten behoeve van een of meer opleidingen met een of meer andere faculteitsbesturen gemeenschappelijke regelingen sluiten. Het bestuurs- en beheersreglement moet hieromtrent nadere regels stellen (art. 9.15, eerste lid onder i, en vierde lid). In dat bestuurs- en beheersreglement kan het college van bestuur zich ten aanzien van deze gemeenschappelijke regelingen een goedkeuringsrecht voorbehouden. Een dergelijke gemeenschappelijke regeling kan worden gesloten voor de op-

⁷⁸⁴ Kamerstukken II, 2008-2009, 31 821, nr. 3, blz. 37

⁷⁸⁵ Kamerstukken II, 2008-2009, 31 821, nr. 3, blz. 36 t/m 38

richting van bijv. een centrum voor de lerarenopleiding. Faculteitsbesturen kunnen ook andere gemeenschappelijke regelingen vaststellen. Zo kan bijv. bij gemeenschappelijke regeling voor meerdere faculteiten een gezamenlijke graduate school worden opgericht.

Medewerking aan het universitair bestuur

[9-110] Van het faculteitsbestuur wordt verlangd dat het meewerkt aan het bestuur van de universiteit in haar geheel onder meer door het plegen van overleg met het college van bestuur ter zake van de voorbereiding van het instellingsplan en de begroting (art. 9.14, tweede lid). Bij verschillende universiteiten heeft dit nader vorm gekregen in een gestructureerd overleg van college van bestuur en decanen. Dit overleg draagt bij elke universiteit weer een andere naam, bijv. “bestuursberaad” of “groepsraad”. Van de decanen wordt verwacht dat zij bij dit overleg niet optreden als behartiger van de belangen van hun eigen faculteit maar zich primair richten op het algemeen belang van de universiteit. Het overleg geeft vorm aan de gezamenlijke verantwoordelijkheid die het college van bestuur en de decanen dragen voor aangelegenheden van algemeen belang voor de universiteit. Het college van bestuur zal in de regel geen belangrijke besluiten nemen dan na overleg met de decanen. Het overleg pleegt een besloten karakter te hebben.

9.7.4. Andere organisatieonderdelen

[9-111] Binnen de faculteit of een daarmee vergelijkbare eenheid bestaan in de regel nog andere organisatie-eenheden. Zij vormen het basisniveau binnen de instelling. Bij een universiteit wordt dit door het faculteitsbestuur geregeld in het faculteitsreglement. Bij een hogeschool kan dit geregeld zijn in het bestuurs- en beheersreglement maar kan de bevoegdheid dit te regelen bij dat reglement zijn overgedragen aan het bestuur van de faculteit of vergelijkbare eenheid. In dat geval acht ik het raadzaam dat evenals dit bij de universiteit het geval is, het college van bestuur zich een goedkeuringsrecht voorbehoudt en voorziet in de mogelijkheid het bestuur van de faculteit of van de daarmee vergelijkbare eenheid richtlijnen te geven. Het college van bestuur is immers ook voor de interne organisatie van de instelling eindverantwoordelijk.

[9-112] De binnen de faculteit bestaande eenheden kunnen zijn gevormd rond een of meer *opleidingen*. Dit ligt voor de hand wanneer de enige of voornaamste taak van de instelling bestaat in het verzorgen van onderwijs. Al het personeel dat een taak heeft bij het verzorgen van het onderwijs in een of meer opleidingen, is dan ondergebracht in eenheden die elk onder leiding staan van een opleidingsbestuur. Indien personeelsleden die tot een dergelijke eenheid behoren ook een onderzoektaak hebben, kunnen zij deze binnen de eenheid uitvoeren dan wel kunnen zij, indien dat onderzoek onder een andere leiding, bijv. een onderzoeksdirecteur of een lector⁷⁸⁶, wordt uitgevoerd, voor

⁷⁸⁶ Een lector bij een hogeschool is een expert op het vakgebied van het lectoraat. Door het doen van onderzoek legt zijn onderzoeksgroep verbanden tussen onderwijs en de beroepspraktijk

een deel van hun werktijd voor deze directeur of lector beschikbaar zijn. Daartoe zullen afspraken moeten worden gemaakt tussen de leiding van de eenheid enerzijds en de onderzoekdirecteur of lector anderzijds. De eenheid heeft in dit geval voor het onderzoek de functie van een capaciteitsgroep. Degenen die deze onderzoektaak uitvoeren, kunnen van verschillende opleidingen afkomstig zijn.

[9-113] Bij een universiteit, waarin het wetenschappelijk personeel naast de onderwijs-taak tot taak heeft wetenschappelijk onderzoek te verrichten, ligt het meer voor de hand de binnen een faculteit bestaande eenheden te baseren op een vakgebied of discipline dan wel op een aantal nauw verwante vakgebieden of disciplines. Deze vakgroepen, afdelingen, departementen of instituten zijn de thuisbasis voor het wetenschappelijk personeel. Voor het onderwijs fungeren deze eenheden als capaciteitsgroep. Over de inzet van de verschillende personeelsleden voor het onderwijs zullen afspraken moeten worden gemaakt tussen het hoofd van de eenheid en het opleidingsbestuur.

[9-114] Bij de universiteit bestond vóór de inwerkingtreding van de WUB 1970 het basisniveau uit leerstoelen, bekleed door hoogleraren. Deze hoogleraren beschikten over medewerkers in allerlei rangen. Bij de WUB 1970 werd de leerstoel als het ware gedemocratiseerd. De leerstoel ging op in de vakgroep. Deze kon overigens meer leerstoelen omvatten. De faculteitsraad bepaalde welke leden van het wetenschappelijk of ondersteunend en beheerspersoneel en welke studenten op grond van hun bijdrage aan de werkzaamheden van de vakgroep tot die vakgroep behoorden (art. 17, tweede lid, WUB 1970). Het bestuur van de vakgroep bestond in elk geval uit de hoogleraren en de in vaste dienst benoemde wetenschappelijk medewerkers van de vakgroep. Zij vormden de meerderheid van het bestuur dat naast hen bestond uit vertegenwoordigers van het wetenschappelijk personeel in tijdelijke dienst, van het ondersteunend en beheerspersoneel en van de studenten van de vakgroep (art. 17, derde lid, WUB 1970). De bepaling omtrent de meerderheid van de zetels in het vakgroepbestuur ten behoeve van het wetenschappelijk personeel in vaste dienst, is overigens bij de Wet van 4 mei 1977, Stb. 298 (verlenging van de werkingsduur en wijziging van de WUB 1970) in de wet vastgelegd. De voorzitter van het vakgroepsbestuur moest door dat bestuur worden gekozen uit de hoogleraren van de vakgroep (art. 17, vierde lid, WUB 1970). Het vakgroepsbestuur regelde de taak van de leden van de vakgroep en stelde jaarlijks het onderzoekprogramma van de vakgroep vast. Het was voor de uitvoering van dit programma en van de nadere regeling en uitvoering van het onderwijsprogramma, voor zover dit het gebied van de vakgroep betrof, verantwoordelijk tegenover de faculteitsraad (art. 17, vijfde en zesde lid, WUB 1970). Deze regeling is behoudens een bevoegdheidsverschuiving van de faculteitsraad naar het faculteitsbestuur ongewijzigd opgenomen in de WWO 1986 en vervolgens in de WHW. Bij de MUB is in 1997 de WHW zodanig gewijzigd dat de wet geen echt dwingende bepalingen meer bevat inzake de inrichting van het basisniveau van de universiteit behoudens de rol van het opleidingsbestuur en de opleidingscommissie. Vakgroepen zijn dus door de wetgever niet opgeheven. Zij worden alleen niet meer bij wet geregeld. Besturen van eventuele vakgroepen of andere organen op het basisniveau ontlenen hun bevoegdheden aan interne regelingen van de universiteit zelf.

[9-115] De WHW opent de mogelijkheid dat bij faculteitsreglement facultaire onderzoeksinstituten en onderzoekscholen worden ingesteld (art. 9.20). Dit kan echter ook zonder wettelijke bepaling. Eenzelfde opmerking is te maken over de wettelijke be-

palingen inzake interfacultaire en interuniversitaire onderzoeksinstituten en onderzoekscholen (artt. 9.21 en 9.22, resp. art. 9.23). Ook zonder wettelijke regeling is het duidelijk dat interfacultaire en interuniversitaire eenheden moeten worden ingesteld bij gemeenschappelijke regeling te treffen door de faculteitsbesturen binnen een universiteit, resp. door of namens de colleges van bestuur van de betrokken universiteiten.

Graduate schools

[9-116] Een recente ontwikkeling bij de universiteiten, mede als een gevolg van de toenemende internationalisering van het hoger onderwijs, bestaat in de vorming van graduate schools. Graduate schools zijn er in allerlei vormen en maten. Zij hebben alle gemeen dat in de graduate school de promotieprogramma's zijn ondergebracht alsmede de zgn. onderzoekmasters. Er zijn universiteiten waarbij naast de promotieprogramma's alle masteropleidingen in de graduate school zijn ondergebracht. Er zijn universiteiten met een graduate school voor de gehele universiteit, universiteiten waarbij een graduate school op meerdere faculteiten steunt en universiteiten met een graduate school per faculteit. Een graduate school behoeft niet noodzakelijk een apart instituut te zijn. Veelal zijn zij verbonden met de onderzoeksinstituten van de betrokken faculteit of universiteit.

9.8. Opleidingsbestuur en opleidingscommissie

9.8.1. Opleidingsbestuur

[9-117] Alleen waar het de universiteiten betreft – de Open Universiteit uitgezonderd – schrijft de wet de instelling van een één- of meerhoofdig opleidingsbestuur voor (art. 9.17, eerste lid). Zo'n opleidingsbestuur moet voor elke opleiding worden ingesteld. Dit sluit niet uit dat een opleidingsbestuur ook voor een groep (verwante) opleidingen kan worden ingesteld. Bij de wetwijziging inzake “versterking besturing” is dit uitdrukkelijk bepaald voor de opleidingscommissie maar vergeten voor het opleidingsbestuur. In geval van een meerhoofdig opleidingsbestuur moet daarvan een student deel uitmaken. Gelet op de verantwoordelijkheden en bevoegdheden die naar mijn mening aan het opleidingsbestuur moeten worden verleend, acht ik dat principieel onjuist. In het vervolg van deze paragraaf ga ik op deze verantwoordelijkheden en bevoegdheden nader in.

[9-118] Over die verantwoordelijkheid en de bevoegdheden zwijgt de wet. Zij laat de regeling hiervan over aan het faculteitsreglement (art. 9.17, derde lid). Door de introductie van het opleidingsbestuur is één persoon of orgaan aanspreekbaar geworden op de uitvoering van de onderwijs- en examenregeling, in het bijzonder de wijze waarop het onderwijs wordt verzorgd. Het opleidingsbestuur draagt de verantwoordelijkheid voor de vormgeving, coördinatie en integratie van de onderwijsactiviteiten ten behoeve

van een evenwichtig ingerichte opleiding⁷⁸⁷. Gelet op deze verantwoordelijkheid ligt het voor de hand dat het opleidingsbestuur een adviesrol krijgt bij de vaststelling of wijziging van die regeling en voorts dat het opleidingsbestuur wordt opgedragen de onderwijs- en examenregeling nader te regelen in een onderwijsprogramma voor de desbetreffende opleiding; dit laatste uiteraard na overleg met de desbetreffende opleidingscommissie en onder goedkeuring van het faculteitsbestuur.

[9-119] Om zijn verantwoordelijkheid te kunnen waarmaken, moet het opleidingsbestuur over instrumenten beschikken. Het moet eisen kunnen stellen aan de bekwaamheid van de eventueel door andere eenheden te leveren docenten en moet het docenten die daaraan niet voldoen, kunnen weigeren. Het moet voorts de mogelijkheid hebben ten behoeve van een optimale uitvoering van de onderwijs- en examenregeling aan de desbetreffende docenten aanwijzingen te geven of te laten geven. Gezien deze bevoegdheden van het opleidingsbestuur die betrekking hebben op individuele personeelsleden is het onjuist dat daarin een student zitting heeft.

9.8.2. Opleidingscommissie

[9-120] De opleidingscommissie is ingevolge de wet een bij alle bekostigde instellingen voor hoger onderwijs verplicht orgaan. Over de positie van dit orgaan blijkt, ook bij de overheid zelf, onduidelijkheid te bestaan. Soms wordt gedacht dat de opleidingscommissie een medezeggenschapsorgaan zou zijn. De wet zelf geeft daartoe wel enige aanleiding waar zij bepaalt dat als een faculteit of, bij een hogeschool, een faculteit of een andere organisatorische eenheid slechts één opleiding omvat, het desbetreffende reglement kan bepalen dat de taken en bevoegdheden van de opleidingscommissie worden uitgeoefend door de desbetreffende medezeggenschapsraad: de faculteitsraad of de deelraad (artt. 9.18, vierde lid, en 10.3c, vierde lid).

[9-121] De opleidingscommissie moet voor een opleiding of groep van opleidingen worden ingesteld (artt. 9.18, eerste lid, 10.3c, eerste lid, en 11.11, eerste lid). De wet laat het over aan de interne reglementering van de instelling de samenstelling van de opleidingscommissie en de wijze van benoeming van de leden te regelen als maar de helft van de commissie voortkomt uit de voor de desbetreffende opleiding(en) ingeschreven studenten (artt. 9.18, derde lid, 10.3c, derde lid, en 11.11, derde lid).

[9-122] De commissie is, zo leert haar geschiedenis, bedoeld als een orgaan, bestaande voor de helft uit leden van het personeel die het onderwijs in die opleidingen, verzorgen en voor de helft uit studenten, met een rol ten aanzien van de uitvoering van het onderwijs, dus de wijze waarop de onderwijs- en examenregeling van de desbetreffende opleiding(en) wordt uitgevoerd. In de commissie plegen docenten van die opleiding(en) over de uitvoering van het onderwijs overleg met de studenten van de

⁷⁸⁷ Kamerstukken II, 1995-1996, 24 646, nr. 5, blz. 25

opleiding of met een vertegenwoordiging van deze studenten. Dat overleg strekt ertoe de uitvoering van het onderwijs en dus de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren.

[9-123] Uit het overleg binnen de opleidingscommissie kunnen adviezen voortkomen. Deze adviezen kunnen gericht zijn aan de persoon of instantie die primair verantwoordelijk is voor de uitvoering van de onderwijs- en examenregeling. Dat is bij de universiteit het opleidingsbestuur. Indien een optimale uitvoering van het onderwijs wordt belemmerd door de wijze waarop het onderwijs is geprogrammeerd, zullen de adviezen moeten worden uitgebracht aan het orgaan dat voor deze programmering bevoegd is. Bij de universiteit zijn dit, voor zover het de onderwijs- en examenregeling betreft, de faculteitsraad en, voor zover het de nadere programmering betreft, het opleidingsbestuur.

[9-124] De opleidingscommissie is belast met de jaarlijkse evaluatie van de wijze waarop de onderwijs- en examenregeling wordt uitgevoerd. Ook deze evaluatie zal veelal uitmonden in een of meer adviezen (artt. 9.18, eerste lid onder b, 10.3c, eerste lid onder b, en 11.11, eerste lid onder b).

[9-125] Degene aan wie de opleidingscommissie advies uitbrengt, moet de opleidingscommissie in de gelegenheid stellen met hem overleg te voeren voordat advies wordt uitgebracht en moet de commissie zo spoedig mogelijk schriftelijk in kennis stellen van de wijze waarop aan het uitgebrachte advies gevolg wordt gegeven. Dit is uitsluitend voor een universiteit bepaald en ten onrechte niet ook voor de hogeschool (artt. 9.18, tweede lid, en 11.1, tweede lid, juncto art. 9.35, aanhef en onder b en c). Het desbetreffende orgaan moet, voor zover het van het advies van de opleidingscommissie afwijkt, de redenen voor de afwijking aangeven (art. 3:50 Awb en 10.3c, tweede lid). De opleidingscommissie kan overigens desgevraagd of uit eigen beweging adviseren aan de decaan of het opleidingsbestuur over alle aangelegenheden die betrekking hebben op het onderwijs in de desbetreffende opleiding (art. 9.18, eerste lid).

[9-126] Bij de wijzigingswet inzake “versterking besturing” is in de WHW de bepaling opgenomen dat bij een universiteit de opleidingscommissie de adviezen over de onderwijs- en examenregeling en de adviezen aan het opleidingsbestuur of het faculteitsbestuur ter kennisneming moet zenden aan de faculteitsraad⁷⁸⁸. Bij dezelfde wijzigingswet is bepaald dat bij een hogeschool, resp. de Open Universiteit de adviezen moeten worden gezonden aan de medezeggenschapsraad of de daarvoor in aanmerking komende deelraad, resp. aan de studentenraad. De achtergrond van deze

⁷⁸⁸ Naar mijn oordeel zou het zuiverder zijn geweest te bepalen dat niet deze adviezen maar afschriften van deze adviezen aan de faculteitsraad worden gezonden, te meer nu nergens is bepaald dat het advies over de onderwijs- en examenregeling zelf moet worden uitgebracht aan het faculteitsbestuur! Het zou overigens ook zuiverder zijn geweest als was bepaald dat een advies door de opleidingscommissie uitgebracht aan het opleidingsbestuur, niet alleen in afschrift zou worden gezonden aan de faculteitsraad maar ook aan het faculteitbestuur. Dat bestuur is immers belast met het toezicht op de uitvoering van de onderwijs- en examenregeling (art.9.15, eerste lid onder d)

bepalingen is gelegen in de wens te positie van de opleidingscommissie zo veel mogelijk te versterken. De desbetreffende zeggenschapsraad kan het bestuur van de faculteit of van het vergelijkbare orgaan aanspreken als aan het advies van de opleidingscommissie geen gevolg wordt gegeven.

[9-127] De opleidingscommissies komen voort uit de studierichtingscommissies zoals deze bij de WWO 1986 zijn geïntroduceerd. De studierichtingscommissies waren in het ontwerp dat tot de WWO 1986 heeft geleid, aanvankelijk geïntegreerd als subcommissies van de vaste onderwijscommissie binnen de faculteit. Zij waren bedoeld als het forum van overleg tussen de vak- en werkgroepsbesturen en de studenten van de desbetreffende studierichting ter zake van de nadere regeling en uitvoering van het onderwijsprogramma en hadden daarnaast tot taak de vaste onderwijscommissie te adviseren met betrekking tot de vaststelling, wijziging en uitvoering van het onderwijsprogramma⁷⁸⁹. Bij de tweede nota van wijziging⁷⁹⁰ werden deze commissies losgekoppeld van de vaste onderwijscommissie – die overigens zelf uit de wet verdween – en verkregen zij een zelfstandige positie met de bevoegdheid desgevraagd of uit eigen beweging advies uit te brengen aan de faculteitsraad, aan het faculteitsbestuur en aan de vakgroeps- en werkgroepsbesturen. In de WHW is deze regeling overgenomen en later uitgebreid tot de hogescholen en de Open Universiteit.

[9-128] Het vorenstaande maakt duidelijk dat de opleidingscommissies een belangrijke rol spelen in de interne kwaliteitszorg van de instelling zowel in de functie van overlegplatform van docenten en studenten van de desbetreffende opleiding als in de evaluerende en adviserende functie.

9.9. College voor promoties

[9-129] In tegenstelling tot hogescholen hebben universiteiten en de Open Universiteit het recht de graad van Doctor te verlenen. Deze graad wordt op grond van de promotie aan betrokkene verleend door het college voor promoties (art. 7.18, eerste lid), dat aan elke universiteit en de Open Universiteit is verbonden.

[9-130] Aangezien de wet sedert de wijzigingswet inzake “versterking besturing” door schrappen van de “aanwijzing als universiteit” en de introductie van rechtspersonen die geaccrediteerd onderwijs verzorgen, het – naar mijn mening in strijd met de Grondwet – onmogelijk heeft gemaakt dat er in Nederland universiteiten worden opgericht die niet uit ‘s Rijks worden bekostigd, is een promotie alleen mogelijk aan een bekostigde universiteit⁷⁹¹. Ik ben hierop in paragraaf 2.2.4 ingegaan.

[9-131] In discussie is de vraag of ook aan hogescholen het recht moet worden gegeven een Doctorsgraad toe te kennen. Het zou hierbij moeten gaan om een “professional doctorate”, in nauwe aansluiting bij de ontwerp- en ontwikkelactiviteiten

⁷⁸⁹ Kamerstukken II, 1980-1981, 16 802, nr 3, blzz. 96 en 97

⁷⁹⁰ Kamerstukken II, 1983-1983, 16 802, nr 14, blz. 2

⁷⁹¹ Behoudens de vóór de inwerkingtreding van de genoemde wijzigingswet aangewezen universiteiten die krachtens overgangsrecht de Doctorsgraad kunnen blijven verlenen (art. 18.75, derde lid).

of het onderzoek zoals dat aan een hogeschool wordt beoefend gericht op de beroepspraktijk. Deze discussie is niet afgerond. Voorwaarde voor de introductie van deze mogelijkheid acht ik in elk geval een verhoging van het niveau van de hogeschooldocenten. Het is niet denkbaar dat docenten die zelf geen doctoraat hebben behaald, een doctoraat zouden kunnen toekennen.

[9-132] De wet schrijft voor dat het college voor promoties moet bestaan uit hoogleraren (artt. 9.10, eerste lid, en 11.10, eerste lid). Alleen hoogleraren hebben immers het “*ius promovendi*” d.w.z. het recht als promotor op te treden. Dit recht van de hoogleraar blijkt uit de bepaling dat voor elke promotie het college voor promoties een hoogleraar van een universiteit als promotor aanwijst (art. 7.18, derde lid). De hoogleraar heeft evenwel niet het recht om in een concreet geval daadwerkelijk als promotor te worden aangewezen. Het is aan het college voor promoties daarover te beslissen.

[9-133] Niet alleen hoogleraren van de eigen universiteit maar ook hoogleraren van andere, binnen of buitenlandse universiteiten, kunnen als promotor worden aangewezen. In dit geval pleegt altijd ook een hoogleraar van de eigen universiteit als promotor te worden aangewezen. Voorts kunnen bijzondere hoogleraren bij een openbare universiteit als promotor optreden (art. 7.18, vijfde lid). Eervol ontslagen hoogleraren behouden nog gedurende vijf jaren na hun ontslag het recht als promotor op te treden (artt. 9.19, derde lid, en 11.9, derde lid).

[9-134] De nadere regeling van de taak, samenstelling en wijze van benoeming van het college voor promoties wordt door de wetgever overgelaten aan het bestuurs- en beheersreglement (artt. 9.10, derde lid, en 11.10, derde lid). Gezien het feit dat de wet uitgaat van het beginsel van “*eenheid van doctoraat per universiteit*” ligt het voor de hand dat in het college voor promoties alle faculteiten van de betrokken universiteit vertegenwoordigd zijn. Dat beginsel houdt in dat men geen Doctor wordt in een bepaalde faculteit maar Doctor aan de desbetreffende universiteit. Het college voor promoties kan worden gevormd door de decanen van de faculteiten maar het kan ook bestaan uit andere hoogleraren dan decanen. Veelal is de rector magnificus voorzitter van het college voor promoties.

[9-135] Vóór de inwerkingtreding van de WUB 1970 werd het doctoraat toegekend door de senaat ten overstaan van de senaat of van een commissie uit zijn midden (art. 227, eerste lid, Academisch Statuut)⁷⁹². Bij de WUB 1970 werd de toekenning van het doctoraat buiten de democratisering van het bestuur gehouden en belegd bij het college van decanen (art. 34, vierde lid, WUB 1970), dat bestond uit de decanen van de faculteiten onder voorzitterschap van de rector magnificus (art. 34, eerste lid, WUB 1970). Hoewel de decanen de door de faculteitsraden democratische gekozen voorzitters waren van de raad en het bestuur van de desbetreffende faculteit, werd het college van decanen door de politieke linkerzijde gezien als een gevaarlijk ondemocratisch orgaan. In de WHW is het college voor promoties belast met het toekennen van

⁷⁹² Koninklijk besluit van 11 september 1963, Stb. 380

het doctoraat. In het hoofdstuk over de bestuursorganisatie van de universiteiten was bepaald dat het college van decanen optrad als college voor promoties; in dat over de bestuursorganisatie van de Open Universiteit was bepaald dat het college van hoogleraren als zodanig optrad. Bij de MUB is het college voor promoties formeel losgemaakt van het college van decanen, resp. het college van hoogleraren.

[9-136] De promotie is formeel geen examen in de zin van de wet. Materieel is zij dat wel: zij bestaat in het publiekelijk verdedigen van een door de kandidaat geschreven proefschrift of vervaardigd proefontwerp, al dan niet met stellingen, aan een universiteit ten overstaan van het college voor promoties. De promotie kan ook plaatsvinden ten overstaan van een commissie (soms genaamd “promotiecommissie” of “oppositiecommissie”), door het college voor promoties samen te stellen uit hoogleraren en andere personen ten aanzien van wie het heeft geoordeeld dat zij over voldoende bekwaamheid beschikken om in de commissie zitting te hebben.

[9-137] Helaas blijkt het voor te komen dat een promovendus overlijdt voordat deze in het kader van de promotie het proefschrift heeft kunnen verdedigen. Over deze situatie zwijgt de wet. De universiteiten hebben afgesproken dat indien vóór het overlijden van de promovendus het proefschrift door de promotor en de promotiecommissie is goedgekeurd, het doctoraat niettemin postuum kan worden verleend⁷⁹³.

[9-138] De gang van zaken met betrekking tot de voorbereiding van de promotie en met betrekking tot de promotie zelf, daaronder begrepen de taak en bevoegdheden van ieder die bij de promotie is of kan worden betrokken, moet nader geregeld worden in het door het college voor promoties vastgestelde promotiereglement. In dat reglement moeten ook de voorzieningen worden geregeld betreffende de beslechting van geschillen die zich met betrekking tot de voorbereiding van de promotie en de promotie zelf kunnen voordoen (art. 7.19, eerste lid).

[9-139] Toegang tot de promotie heeft degene aan wie op grond van de WHW de graad “Master” is verleend⁷⁹⁴, als proeve van bekwaamheid tot het zelfstandig beoefenen van de wetenschap een proefschrift heeft geschreven dan wel een proefontwerp heeft vervaardigd, en heeft voldaan aan de eisen, gesteld in het promotiereglement (art. 7.18, tweede lid). De mastergraad kan verleend zijn door een universiteit of een hogeschool. In bijzondere gevallen kan het college voor promoties personen die niet in het bezit zijn van de mastersgraad maar wel aan de overige eisen voldoen, tot de promotie toegang verlenen (art. 7.18, derde lid). Hierbij is onder meer te denken aan personen met een buitenlandse opleiding. In het overgangsrecht van de WHW (art. 18.37) is een voorziening opgenomen voor de degenen die met goed gevolg het doctoraal examen hebben afgelegd. Zij worden voor de toegang tot de promotie gelijkgesteld met degenen die de mastergraad hebben verkregen. Dit geldt echter alleen als dit examen is

⁷⁹³ Bijlage bij de agenda van de vergadering van het Rectorencollege van 26 september 2009

⁷⁹⁴ Hieronder moet mede worden begrepen degene die op grond van eerdere wetgeving voor het wetenschappelijk onderwijs het doctoraal examen met goed gevolg heeft afgelegd.

afgelegd op of vóór 31 augustus 2002. De wet treft geen voorziening voor hen die na die datum krachtens het overgangsrecht alsnog het doctoraal examen hebben afgelegd. Het ligt echter in de rede dat ook zij voor de toegang tot de promotie worden geacht de mastergraad te hebben verkregen.

[9-140] De relatie promovendus en promotor is van hoogstpersoonlijke aard. Een hoogleraar kan niet worden gedwongen als promotor van een bepaalde promovendus op te treden noch kan hij bijv. bij een ernstig meningsverschil met de promovendus worden gedwongen als promotor te blijven optreden. Ook de promovendus behoeft niet zonder meer elke hoogleraar als promotor te aanvaarden.

[9-141] Mede ter verbetering van de promotietrajecten zijn binnen de universiteiten graduate schools opgericht. Hierop is ingegaan in paragraaf 9.4.4. De graduate schools bieden promotieprogramma's aan. Er is geen recht van toegang tot deze programma's. Voor deze programma's moet men zijn toegelaten. Deze toelating moet niet worden verward met de toegang tot de promotie. Voor deze toegang gelden de hiervoor besproken wettelijke eisen. Niet ieder die toegang heeft tot de promotie, behoeft tot een promotieprogramma te worden toegelaten.

[9-142] Bij de wijzigingswet inzake "versterking besturing" is in de WHW de bepaling opgenomen dat een instelling gezamenlijk met een of meer Nederlandse of buitenlandse instellingen de graad Doctor kan verlenen op grond van een promotie. Voorts is de bepaling opgenomen dat de instellingen nadere afspraken kunnen maken omtrent de uitvoering binnen het bepaalde in het promotiereglement. Deze bepalingen zijn ongewenst. Het is altijd al mogelijk geweest te promoveren op een proefschrift dat tevens aan een buitenlandse universiteit is voorbereid en waarvoor zowel aan de Nederlandse als aan de buitenlandse universiteit een Doctorsgraad wordt verleend. De Nederlandse universiteiten hebben tot nu toe in verband met hun reputatie het uitgangspunt gehuldigd dat zulk een bipromotie uitzondering moet zijn en blijven. Zij staan bipromoties alleen toe indien de Doctorsgraad altijd als eerste aan de Nederlandse instelling wordt verleend en de promotie onverkort plaatsvindt overeenkomstig het promotiereglement van de instelling en na goedkeuring door het college voor promoties⁷⁹⁵. Hieraan dient omwille van de reputatie van de Nederlandse universiteiten onverkort te worden vastgehouden.

[9-143] Ten slotte zij nog vermeld dat het college voor promoties bevoegd is om, op voordracht van het desbetreffende instellingsbestuur, wegens zeer uitstekende verdiensten aan natuurlijke personen de graad Doctor honoris causa te verlenen. Het desbetreffende wetsartikel, nl. artikel 7.19, tweede lid, WHW spreekt over een voordracht door het instellingsbestuur, d.w.z. het faculteitsbestuur (art. 9.15, tweede lid). Ingevolge artikel 9.10, tweede lid, WHW moet het college voor promoties in dit geval het college van bestuur horen. Nu een doctoraat honoris causa gevolgen kan

⁷⁹⁵ Bijlage bij de agenda van de vergadering van het Rectorencollege van 26 september 2009

hebben voor de reputatie van de universiteit zeker indien het wordt verleend op een andere grond dan zeer uitstekende wetenschappelijke verdiensten, dient zulk een doctoraat niet te worden verleend indien het college van bestuur dit niet wenst. De wet zou op deze wijze moeten worden aangepast.

9.10. Examencommissie en examinatoren

9.10.1. Samenstelling en positie van de examencommissie

[9-144] De wettelijke regeling van de examencommissie is herzien bij de wijzigingswet inzake “versterking besturing”. De herziene regeling is in meer dan een opzicht beslist geen verbetering ten opzichte van de oorspronkelijke regeling.

[9-145] De wet bepaalt thans dat elke opleiding of groep van opleidingen een examencommissie heeft (art. 7.12, eerste lid). De wetstekst lijkt uit te sluiten dat er bij een bacheloropleiding die een propedeutisch examen kent, voor dat propedeutisch examen een afzonderlijke examencommissie is. In de wetsgeschiedenis is echter geen aanknopingspunt te vinden op grond waarvan zou moeten worden aangenomen dat dit de bedoeling is geweest. De wetgever heeft hier gewoon niet aan gedacht. Het zou ook buitengewoon onpraktisch zijn indien bijv. in het geval dat meerdere opleidingen een gezamenlijk propedeutisch examen kennen.

[9-146] Op gespannen voet met de bepaling dat een opleiding of groep van opleidingen een examencommissie heeft, staat de bepaling dat het “instellingsbestuur” de examencommissie instelt (art. 7.12a, eerste lid). Als een opleiding een examencommissie heeft, behoeft zij immers niet nog eens te worden ingesteld. Alleen de leden daarvan moeten nog worden benoemd. Bij de universiteiten is het instellingsbestuur in dit geval niet het college van bestuur maar de decaan of het faculteitsbestuur (art. 9.15, eerste lid, onder e). Uit de memorie van toelichting op het ontwerp van de wijzigingswet inzake “versterking besturing” blijkt dat de minister dit niet altijd heeft onderkend. Zo is de bevoegdheid van het college van bestuur van een openbare universiteit om besluiten van examencommissies te vernietigen waartegen krachtens de WHW geen beroep openstaat of heeft opengestaan, vervallen (art. 9.24 “oud”). In de memorie van toelichting wordt gesteld dat “deze bevoegdheid kan vervallen. De examencommissie wordt benoemd door het college van bestuur. Bij de uitvoering van haar taak moet de examencommissie onafhankelijk functioneren. Indien de examencommissie onverhoopt niet naar behoren functioneert, werken andere waarborgen: benoeming en ontslag door het college van bestuur, een snelle, effectieve rechtsbeschermingsprocedure voor studenten en het voorschrift dat de examencommissie moet opereren binnen de grenzen van de onderwijs- en examenregeling”⁷⁹⁶. Afgezien van het feit dat de examencommissie bij een openbare universiteit niet wordt benoemd door het college van bestuur maar door

⁷⁹⁶ Kamerstukken II, 2008-2009, 31 821, nr. 3, blz. 68

de decaan of het faculteitsbestuur⁷⁹⁷, wordt hier miskend dat erop moet worden toegezien dat de besluiten van de examencommissies die niet op individuele gevallen betrekking hebben⁷⁹⁸, dus de besluiten van algemene strekking niet in strijd komen met het recht of het algemeen (universitair) belang. Hierop wordt aan het slot van deze paragraaf nader ingegaan.

[9-147] De wet bepaalt dat de examencommissie het orgaan is dat op objectieve en deskundige wijze vaststelt of een student voldoet aan de voorwaarden die de onderwijs- en examenregeling stelt ten aanzien van kennis, inzicht en vaardigheden die nodig zijn voor het verkrijgen van een graad (art. 7.12, tweede lid). Nog daargelaten het feit dat, gezien de laatste woorden van deze bepaling, nl. “die nodig zijn voor het verkrijgen van een graad”, ook hier geen rekening is gehouden met de examencommissie voor het propedeutisch examen en bovendien de extraneus is vergeten, is deze bepaling in de vorm van een dogmatische definitie niet erg gelukkig. Het gebruik van dogmatische definities dient in de wetgeving zoveel mogelijk achterwege te blijven. Zoals in het onderhavige geval zou een dogmatische definitie, althans bij een formeel logische redenering, tot absurde gevolgen leiden: indien bijv. in een procedure bij het college van beroep voor de examens zou komen vast te staan dat de examinandus terecht heeft geklaagd over het feit dat examencommissie niet objectief is geweest, zal het college van beroep hem, hoewel hij gelijk heeft, niet ontvankelijk moeten verklaren. De dogmatische definitie van examencommissie impliceert immers dat de examencommissie nu deze niet objectief is, gelet op de definitie, geen examencommissie is, dat derhalve haar beslissing geen beslissing van een examencommissie is en dat dus daarvan niet in beroep kan worden gegaan bij het college van beroep voor de examens⁷⁹⁹. Geen rechter zal zo redeneren. Het is echter zaak in de wetgeving dit soort dogmatische definities te mijden.

[9-148] Deze bepaling dient dan ook naar mijn mening uit de wet te worden geschrapt en te worden vervangen door een opdracht aan de examencommissie om *op objectieve wijze* vast te stellen of *de examinandus* voldoet aan de voorwaarden die de onderwijs- en examenregeling stelt ten aanzien van de kennis, het inzicht en de vaardigheden die nodig zijn voor *het met goed gevolg afleggen van het desbetreffende examen*. Aan de examencommissie behoeft uiteraard niet de opdracht te worden gegeven om een en ander “deskundig” te doen. Dat zou onzinnig zijn. Het is het orgaan dat de examencommissie instelt en de leden daarvan benoemt, dat er zorg voor moet dragen dat de examencommissie deskundig is samengesteld.

⁷⁹⁷ Ook onderwijsjuristen als Pieter Huisman en Paul Zoontjens gaan hier in de fout: “Selectie bij toegang tot het onderwijs”, blz.30, waar zij bij de bespreking van de principes van de bestuurlijke organisatie van de openbare universiteiten spreken van “de door het college van bestuur per opleiding in te stellen examencommissie”.

⁷⁹⁸ Immers van die besluiten kan ingevolge artikel 7.61, eerste lid, onder f, WHW in beroep worden gegaan bij het College van beroep voor de examens.

⁷⁹⁹ Zie ook paragraaf 5.2.

[9-149] Het orgaan dat de examencommissie instelt en de leden benoemt is bij de universiteiten het faculteitsbestuur; bij de hogescholen is dit het college van bestuur voor zover dat college deze bevoegdheid niet heeft overgedragen aan een ander orgaan. Dit bestuur moet de leden van de examencommissie benoemen op basis van hun deskundigheid op het terrein van de desbetreffende opleiding of groep van opleidingen. Ten minste één lid moet als docent zijn verbonden aan de opleiding of aan een van de opleidingen die tot de groep van opleidingen behoort (art. 7.12a, eerste lid). Alvorens tot benoeming van een lid over te gaan, moet het tot benoeming bevoegde orgaan de leden van de desbetreffende examencommissie horen (art. 7.12a, derde lid).

[9-150] Bij de wettelijke regeling van de positie en samenstelling van de examencommissie plaats ik een aantal kanttekeningen.

[9-151] De examencommissie is vanouds het orgaan dat ervoor borg staat dat de degene die het examen met goed gevolg heeft afgelegd, beschikt over de kennis, het inzicht en de vaardigheden die ingevolge de onderwijs- en examenregeling van de desbetreffende opleiding in het kader van het examen moeten zijn gebleken. De examencommissie dient dan ook te zijn samengesteld uit de wat de omvang en zwaarte van hun vak in het examen betreft belangrijkste docenten van de opleiding. Bij een universiteit zullen dit veelal hoogleraren zijn. Voor ondersteunend- en beheerspersoneel en voor studenten is in de examencommissie geen plaats.

[9-152] Vóór de inwerkingtreding van de WUB 1970 werden bij de universiteiten examens afgenomen door of namens de – geheel uit hoogleraren bestaande – faculteit: de zgn. hooglerarenfaculteit. Het was overigens toen reeds mogelijk voor zover dit nodig was de faculteit hiervoor aan te vullen met andere docenten en met andere deskundigen (art. 31, eerste lid, WWO 1960). Bij de totstandkoming van de WUB 1970 is het afnemen van examens zoveel als mogelijk was, buiten de democratisering van het bestuur gehouden. Tot het afnemen van examens moest de faculteitsraad commissies instellen van ten minste drie leden, aan te wijzen uit de hoogleraren, lectoren en wetenschappelijke medewerkers in vaste dienst. Een van de leden moest in elk geval hoogleraar of lector van de faculteit zijn. Bij algemene maatregel van bestuur moest worden geregeld welke andere deskundigen in deze commissies konden worden aangewezen (art. 11 WUB 1970). Deze examencommissies traden niet op namens de faculteit, laat staan namens de faculteitsraad, maar waren zelfstandig gemaakt⁸⁰⁰.

[9-153] Bij de Wet twee-fasenstructuur w.o. is de regeling van de samenstelling en bevoegdheden van de examencommissie aanzienlijk gewijzigd. De wet bepaalde dat er ten behoeve van de organisatie en coördinatie van de examens bij voor elke opleiding een vaste commissie voor de examens was, waarin zitting hadden de hoogleraren, lectoren en in vaste dienst benoemde wetenschappelijk medewerkers, van wie door het faculteitsbestuur was vastgesteld dat zij in die opleiding waren belast met de verzorging van het onderwijs ter voorbereiding op het desbetreffende examen (artt. 11, eerste lid, en 11bis, eerste lid, WUB 1970 “nieuw”). Voor het afnemen van de propedeutische en doctorale examens moest deze vaste commissie voor het onderwijs

⁸⁰⁰ Zie ook het advies van de Commissie voor de bestuurshervorming van 20 oktober 1976, CBU/76/641, aan het Bestuur van de Faculteit der Geneeskunde van de Erasmus Universiteit Rotterdam

examencommissies instellen. De vaste commissie moest uit haar midden de leden van deze examencommissies aanwijzen. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur konden andere deskundigen als lid van de examencommissies worden aangewezen (art. 11, tweede lid, WUB 1970 “nieuw”). Ter uitvoering van deze opdracht was in het nieuwe Academisch Statuut⁸⁰¹ bepaald dat de vaste commissie voor de examens op voordracht van een examencommissie als lid van die commissie konden aanwijzen hoogeraren of in vaste dienst benoemde wetenschappelijk medewerkers van de eigen of van een andere universiteit die niet reeds krachtens de wet in die examencommissie zitting hadden alsmede, met toestemming van het college van bestuur, deskundigen van buiten de universiteit (art. 48 Academisch Statuut). De toestemming van het college van bestuur was voorgeschreven met name om te voorkomen dat studenten in de examencommissie zouden worden benoemd. Voor het afnemen van onderdelen van examens (dus tentamens) kon de examencommissie examinatoren aanwijzen. Zij moest dezen uit haar midden aanwijzen. Derhalve konden ook externe deskundigen die in deze examencommissie waren benoemd, als examinator worden aangewezen. Voorts kon de examencommissie onder goedkeuring van de vaste commissie voor de examens leden van het wetenschappelijk personeel in tijdelijke dienst of van het ondersteunend en beheerspersoneel toelaten tot het mede afnemen van een examenonderdeel onder toezicht en verantwoordelijkheid van de voor dat onderdeel aangewezen examinator (art. 11, derde lid, WUB 1970 “nieuw”). De vaste commissie had voorts tot taak regels vast te stellen met betrekking tot de goede gang van zaken tijdens de examens en met betrekking tot de in dat verband te nemen maatregelen. Zij kon aan de examencommissies en examinatoren instructies geven voor de beoordeling van de examinandus en voor de vaststelling van de uitslag van het examen of tentamen (art. 11, vijfde lid, WUB 1970). Deze regeling is in de WWO 1986 ongewijzigd overgenomen.

[9-154] In de WHBO was de bepaling opgenomen dat het bevoegd gezag ten behoeve van het afnemen van de examens voor elke opleiding een examencommissie moest instellen, bestaande uit door het bevoegd gezag, na overleg met de centrale directie of het college van bestuur, aangewezen personeelsleden, waaronder docenten die belast zijn met de verzorging van onderwijs in de desbetreffende opleiding. Ten behoeve van het afnemen van het afsluitend examen en het propedeutisch examen kon het bevoegd gezag afzonderlijke examencommissies instellen. Het bevoegd gezag kon voorts voor een door hem vast te stellen periode een of meer deskundigen als lid aan een examencommissie toevoegen. De minister, ten slotte, kon rijksgeedelegeerden aanwijzen die bevoegd waren het afnemen van de examens of gedeelten daarvan bij te wonen (art. 37, vierde, vijfde en zesde lid, WHBO).

[9-155] De WHW bepaalde vóór de wijziging bij de Wet inzake “versterking besturing” dat het faculteitsbestuur of, bij hogescholen, het college van bestuur of het door dit college aangewezen orgaan, ten behoeve van het afnemen van examens en ten behoeve van de organisatie en de coördinatie van de tentamens voor elke opleiding of voor groepen van opleidingen een examencommissie moest instellen en de leden van deze commissie moest benoemen uit de leden van het personeel die met het verzorgen van het onderwijs in die opleiding of opleidingen waren belast. Ten behoeve van het afnemen van de tentamens moest de examencommissie examinatoren aanwijzen. Als examinator konden slechts worden aangewezen leden van het personeel die met het verzorgen van het onderwijs in de desbetreffende onderwijsseenheid waren belast alsmede deskundigen van buiten de instelling. Voorts was bepaald dat de examencommissie regels moest vaststellen met betrekking tot de goede gang van zaken tijdens de tentamens en

⁸⁰¹ Koninklijk besluit van 26 oktober 1981, Stb. 653, zoals in “WUB-termen” vertaald in het tevens bij dat koninklijk besluit vastgestelde Besluit Academisch Statuut - WUB.

met betrekking tot de in dat verband te nemen maatregelen en dat zij aan de examinatoren instructies kon geven voor de beoordeling van de examinandus en voor de vaststelling van de uitslag van het tentamen (art. 7.12 WHW “oud”).

[9-156] Met de wijziging van de WHW bij de wet inzake “versterking besturing” heeft de wetgever de samenstelling van de examencommissie geheel aan de instelling zelf overgelaten. Dit wijkt af van de regelingen in het verleden en is merkwaardig omdat examencommissies besluiten nemen waaraan de overheid direct of indirect rechtsgevolgen verbindt. Is de reden deze samenstelling niet te regelen misschien gelegen in het feit dat in het verleden bij tal van opleidingen in het hoger onderwijs een en ander op de samenstelling van de examencommissie was aan te merken?⁸⁰² Hoe dit ook zij, de wet eist nu slechts dat de leden op basis van hun deskundigheid op het terrein van de desbetreffende opleiding of groep van opleidingen worden benoemd en dat ten minste één lid als docent is verbonden aan de opleiding of aan een van de opleidingen die tot de groep van opleidingen behoort.

[9-157] Nu zijn docenten bij uitstek deskundig op hun vakgebied. Ook zijn zij vanouds in het hoger onderwijs degenen die toetsen of het door hen gegeven onderwijs bij de examinandus in vruchtbare bodem is gevallen. Zij zijn krachtens hun benoeming tot het afnemen van examens en tentamens bevoegd zoals bijvoorbeeld hoogleraren bevoegd zijn als promotor op te treden. Voor aanwijzing als examinator en voor benoeming tot lid van de examencommissie komen dan ook primair de docenten van die opleiding als deskundigen in aanmerking. Van de bepaling inzake ten minste één docent gaat dan ook een verkeerde suggestie uit. Om de examencommissie niet te groot te maken, zouden, zo ben ik van oordeel, daarin moeten worden benoemd de docenten die, gelet op de omvang en zwaarte van het vak binnen het examen, daarvoor het meest in aanmerking komen en bij voorkeur de meest gezaghebbende docenten. De bepaling dat in de examencommissie ten minste één lid als docent van de opleiding moet worden benoemd, doet overigens de vraag rijzen welke andere deskundigen de wetgever voor ogen heeft gehad. Uit de memorie van toelichting kan worden afgeleid dat wordt gedacht aan de inschakeling van docenten van andere instellingen op hetzelfde vakgebied⁸⁰³. Gelet op de werkdruk in het hoger onderwijs zullen dezen er niet op zitten te wachten. Bij opleidingen tot bepaalde beroepen kan het naar mijn mening zinvol zijn een extern lid in de examencommissie op te nemen die uit het desbetreffende beroepenveld afkomstig is. In elk geval behoren studenten niet tot deze deskundigen⁸⁰⁴.

[9-158] De Onderwijsraad heeft in een advies van november 2006⁸⁰⁵ als aanbeveling geformuleerd dat het instellingsbestuur de wettelijke opdracht dient te hebben examen-deskundigen van buiten de instelling als lid van de examencommissie aan te wijzen.

⁸⁰² Rapport van de Inspectie van het Onderwijs van mei 2002: “Examencommissies in het hoger onderwijs, onderzoek naar naleving van voorschriften”

⁸⁰³ Kamerstukken II, 2008-2009, 31 821, nr. 3, blz. 28

⁸⁰⁴ Zo ook de minister van OCW: Kamerstukken II, 2008-2009, 31 821, nr. 53, blz. 12

⁸⁰⁵ Examinering: draagvlak en toegankelijkheid, blz. 36

Een naar mijn oordeel ondoordachte aanbeveling. Zo telt de Universiteit Leiden zo'n 190 opleidingen en zo'n 100 examencommissies, examencommissies voor de propedeutische examens niet meegerekend. Bij de verplichting deskundigen in de examencommissie op te nemen, moeten dus zo'n 100 externe deskundigen worden geworven. Daargelaten de vraag of deze metterdaad te vinden zijn en zo ja bereid zijn in examencommissies zitting te nemen, zijn hieraan ook financiële gevolgen verbonden. Stel dat de examencommissies tienmaal per jaar vergaderen en dat het vacatiegeld dat deze externe deskundigen per vergadering ontvangen bijv. € 80 bedraagt, dan kost dit de universiteit € 80.000 per jaar, geld dat aan het onderwijs en onderzoek zou worden onttrokken.

[9-159] De wet legt het faculteitsbestuur bij een universiteit en het college van bestuur van een hogeschool de verplichting op ervoor zorg te dragen dat het onafhankelijk en deskundig functioneren van de examencommissie voldoende wordt gewaarborgd (art. 7.12a, tweede lid). De WHW, zoals gewijzigd in het kader van de “versterking besturing”, verklaart de examencommissie – leerstellig – onafhankelijk en deskundig. Volgens de memorie van toelichting bij het ontwerp van die wijzigingswet betekent dit dat “het college van bestuur (bij universiteiten: de decaan, en bij rechtspersonen voor hoger onderwijs het bestuur van de rechtspersoon) aan de examencommissie geen richtlijnen of aanwijzingen kan geven over de beoordeling van examinandi en dat in de examencommissie enkel deskundigen zitting hebben”, en dat “bovendien (..) het college van bestuur vooraf de examencommissie (dient) te horen voor ze overgaat tot benoeming van een bepaald lid”. “Aan het college van bestuur” zo vervolgt de memorie van toelichting “is opgedragen ervoor zorg te dragen dat de examencommissie onafhankelijk en deskundig kan functioneren. Dit impliceert dat het college de examencommissie daartoe in staat stelt en zich moet onthouden van inmenging in de taken van de examencommissie. Het gaat om een functioneel onafhankelijk orgaan, dat wil zeggen dat de leden in hun functioneren als lid van de examencommissie niet in een hiërarchische relatie staan ten opzichte van het college van bestuur. Dit volgt ook uit het feit dat de taken aan de examencommissie zijn geattribueerd. Dit geldt mutatis mutandis ook voor examinatoren”⁸⁰⁶.

[9-160] Naar mijn mening is het onomstreden dat de examencommissie moet bestaan uit deskundigen en dat het college van bestuur, het faculteitsbestuur en andere organen en instanties zich hebben te onthouden van instructies aan de examencommissie of examinatoren waar het gaat om de beoordeling van individuele personen, of dit nu geschiedt bij het examineren, het beoordelen of er grond is voor vrijstellingen, het beoordelen van de vereiste van kennis van het Nederlands, enz. Dat betekent dat een college van bestuur, faculteitsbestuur en andere organen of instanties zich dienen te onthouden van bijv. aanwijzingen over het percentage examinandi dat minimaal of maximaal voor het examen of voor tentamens zou mogen slagen. Juist om inmenging van anderen in individuele zaken te voorkomen, is voorzien in een vorm van rechts-

⁸⁰⁶ Kamerstukken II, 2008-2009, 31 821, nr. 3, blz. 28

bescherming waarbij de beroepsinstantie i.c. het aan de betrokken instelling verbonden college van beroep voor de examens, niet op de stoel van de examencommissie of de examinerator kan gaan zitten (art. 7.61, vijfde lid). Ik verwijs hiervoor naar hoofdstuk 11.

[9-161] Het gaat echter te ver de onafhankelijkheid van de examencommissie en examinatoren te verabsoluteren zoals de wetgever nu lijkt te doen. Examencommissies zijn organen van de instelling waarvoor het college van bestuur eindverantwoordelijk is. Een onafhankelijke positie van de examencommissie ten opzichte van het college van bestuur zou het voor het college onmogelijk maken zijn eindverantwoordelijkheid waar te maken. Van het binnen de instelling bestaande systeem van kwaliteitszorg zouden, bijvoorbeeld, de examencommissies zich niets behoeven aan te trekken. Zij zijn immers functioneel onafhankelijk van het college van bestuur en faculteitsbestuur. Ook bijvoorbeeld een instellingsbreed ontwikkeld toetsingsbeleid zouden de examencommissies kunnen negeren. Hetzelfde geldt voor de door het college van bestuur gewenste uniformiteit van door de verschillende examencommissies van dezelfde instelling afgegeven getuigschriften⁸⁰⁷, de gewenste gelijke behandeling van examinandi bij de verschillende opleidingen, enz. Met de introductie van deze mate van onafhankelijkheid van examencommissies en examinatoren wordt het hoger onderwijs geen dienst bewezen.

[9-162] Zeker waar het de door de examencommissie vast te stellen regels betreft is het zaak dat erop wordt toegezien dat zij niet in strijd zijn met de wetgeving, de onderwijs- en examenregeling van de desbetreffende opleiding of andere interne regelingen en dat het college van bestuur instrumenten heeft om met andere regelgeving strijdige regels van de examencommissie te schorsen of te vernietigen. Het is dan ook een slechte zaak dat in het kader van de “versterking besturing” dit instrument dat het college van bestuur van een universiteit had, is geschrapt. De memorie van toelichting zegt laconiek: “Deze bevoegdheid kan vervallen.” Zij vervolgt met: “De leden van de examencommissie worden benoemd en ontslagen door het college van bestuur. Bij de uitvoering van haar taak moet de examencommissie onafhankelijk functioneren. Indien de examencommissie onverhoopt niet naar behoren functioneert, werken andere waarborgen: benoeming en ontslag door het college van bestuur, een snelle, effectieve rechtsbeschermingsprocedure voor studenten en het voorschrift dat de examencommissie moet opereren binnen de grenzen van de onderwijs- en examenregeling”. Deze toelichting is weinig adequaat. Het schorsings- en vernietigingsrecht had nu juist niet betrekking op besluiten van de examencommissie in individuele gevallen, waarop de “snelle, effectieve rechtsbeschermingsprocedure” betrekking heeft. Het gaat om de door de examencommissie vast te stellen algemene regels, bijvoorbeeld wanneer daarbij de examencommissie niet opereert “binnen de grenzen van de onderwijs- en examenregeling”. De toelichting is ook onjuist. Het gaat immers om universiteiten, waar de leden van de examencommissie ingevolge de wet als zodanig niet door het college van bestuur maar door het faculteitsbestuur worden

⁸⁰⁷ incl. de vraag of de getuigschriften in het Latijn, Nederlands of Engels gesteld moeten zijn.

benoemd en ontslagen. Het is zaak dat dit abuis wordt hersteld en het college van bestuur wederom de geschrapte bevoegdheid terugkrijgt.

[9-163] De wet verlangt dat de examencommissie jaarlijks een verslag opstelt van haar werkzaamheden en dat zij dit verstrekt aan het college van bestuur of aan het faculteitsbestuur (art. 7.12, vijfde lid). Het is op zich zelf een goede zaak dat de examencommissie inzicht geeft in de aard en omvang van haar werkzaamheden. Mochten college van bestuur en faculteitsbestuur naar aanleiding van dat verslag met de examencommissie van gedachten willen wisselen, kan dat natuurlijk als de examencommissie daartoe bereid is maar zij behoeft zich als functioneel onafhankelijk orgaan in het geheel niets van de mening van het college of faculteitsbestuur aan te trekken!

9.10.2. Verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de examencommissie

[9-164] Bij de wetswijziging in het kader van de “versterking besturing” zijn de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de examencommissie aangescherpt. Zoals ik eerder heb opgemerkt is de examencommissie vanouds het orgaan dat er borg voor staat dat degene die het examen met goed gevolg heeft afgelegd, beschikt over de kennis, het inzicht en de vaardigheden die ingevolge de onderwijs- en examenregeling van de desbetreffende opleiding in het kader van het examen moeten zijn gebleken. Dit is bij de genoemde wetswijziging nu expliciet in de WHW bepaald: de examencommissie heeft tot taak het borgen van de kwaliteit van de tentamens en examens (art. 7.12b, eerste lid onder a). Helaas is bij deze wetswijziging de verantwoordelijkheid van de examencommissie voor het afnemen alsmede de organisatie en coördinatie van de examens niet meer expliciet vermeld. Niettemin is de examencommissie ook hiervoor verantwoordelijk gebleven. Om haar inhoudelijke alsmede processuele en logistieke verantwoordelijkheid waar te kunnen maken, beschikt zij over een aantal bevoegdheden.

Aanwijzen van examinatoren

[9-165] Voor het afnemen van tentamens en de vaststelling van de uitslag daarvan wijst de examencommissie examinatoren aan (art. 7.12c, eerste lid). Dit is een daad van organisatie maar heeft ook kwaliteitsaspecten. Niet ieder kan als examiner worden aangewezen. Als examiner zal moeten worden aangewezen degene die op het desbetreffend vakgebied deskundig is. Dit zal in de regel de desbetreffende docent zijn. De docent is bevoegd als examiner te worden aangewezen waar het tentamens betreft op zijn vakgebied. Indien het om een vak gaat, dat niet aan de eigen instelling maar aan een andere instelling wordt onderwezen, zal het de desbetreffende docent van die andere instelling zijn. Ook kan de examencommissie besluiten voor het afnemen van bepaalde tentamens meer dan één examiner aan te wijzen. Zo ligt het bijv. voor de hand dat voor het beoordelen van schriftelijk gemaakte tentamens dan wel van scripties of werkstukken een tweede examiner wordt aangewezen. De objectiviteit van de beoordeling van de examinandus wordt hiermee zo veel mogelijk zeker gesteld.

Geven van richtlijnen en aanwijzingen

[9-166] De examencommissie kan richtlijnen en aanwijzingen vaststellen om de uitslag van tentamens en examens te beoordelen en vast te stellen (art. 7.12b, eerste lid onder b). De wetgever heeft verzuimd aan te geven wie deze richtlijnen en aanwijzingen in acht moeten nemen. Gelet op de aard daarvan kunnen dit uitsluitend de examinatoren zijn, die voor het afnemen van tentamens zijn aangewezen. Richtlijnen en aanwijzingen om de uitslag van examens te beoordelen en vast te stellen, berusten op een abuis van de wetgever. Het is immers de examencommissie zelf die de uitslag van het examen beoordeelt en vaststelt. Het is onzin te bepalen dat de examencommissie zich daarvoor zelf instructies kan geven.

Verlenen van vrijstelling

[9-167] De examencommissie oordeelt over vrijstelling van het afleggen van één of meer tentamens (art. 7.12b, eerste lid onder d). Studiepunten worden niet alleen behaald door het met goed gevolg afleggen van een tentamen, maar ook door middel van vrijstelling van het afleggen daarvan. Deze vrijstelling kan ook worden verleend op grond van buiten de universiteit of hogeschool geleverde prestaties. Voor het verkrijgen van vrijstelling behoeft de betrokkene voor de desbetreffende opleiding als student of extraneus niet te zijn ingeschreven. Omdat het al dan niet verkrijgen van vrijstelling bepalend kan zijn voor de vraag of betrokkene zich zal inschrijven, ligt het voor de hand dat vrijstelling bij de examencommissie wordt verzocht voordat betrokkene zich eventueel laat inschrijven. De vrijstelling wordt uiteraard pas geëffectueerd en studiepunten worden op grond daarvan pas verkregen, als de betrokkene zich metterdaad voor de desbetreffende opleiding heeft ingeschreven. Een EVC-procedure als in de WHW door de wijzigingswet inzake “versterking besturing” geïntroduceerd⁸⁰⁸ (art. 7.16) is hiervoor dus niet nodig.

Afnemen van examen en toestaan van compensatie

[9-168] Het examen wordt al lang niet meer in zijn geheel afgenomen maar in de vorm van examenonderdelen: tentamens. Een tentamen omvat een onderzoek naar de kennis, het inzicht en de vaardigheden van de examinandus, alsmede de beoordeling van de uitkomsten van dat onderzoek (art. 7.10, eerste lid). Met uitzondering van de vrijstelling voor het afleggen van een examenonderdeel, is elke beoordeling van de prestaties van de student of extraneus die bij een positieve uitkomst leidt tot de verwerving van studiepunten, een tentamen. Ook de beoordeling van een praktische oefening zoals een scriptie, stage enz. is een tentamen. Een toets waarmee geen studiepunten kunnen worden verworven, daarentegen is geen examen maar een onderdeel van het onderwijs.

⁸⁰⁸ Zie paragraaf 9.7.3.

[9-169] De tentamens worden afgenomen door de door de examencommissie aangewezen examinatoren. Indien de tentamens van de tot een opleiding of propedeutische fase van een bacheloropleiding behorende onderwijseenheden met goed gevolg zijn afgelegd, is het examen afgelegd. Dit is de hoofdregel. De examencommissie kan echter bepalen dat het examen tevens een door haar zelf te verrichten onderzoek naar de kennis, het inzicht en de vaardigheden van de examinandus omvat (art. 7.10, tweede lid). Van de examencommissie mag worden verwacht dat zij in een regeling aangeeft in welke gevallen zij dat onderzoek zal verrichten. De studenten en extranei moeten hiervan tijdig op de hoogte zijn en willekeur moet worden uitgesloten. Aan de andere kant kan de examencommissie in afwijking van de hoofdregel onder door haar te stellen voorwaarden bepalen dat niet ieder tentamen met goed gevolg afgelegd behoeft te zijn om vast te stellen dat het examen met goed gevolg is afgelegd (art. 7.12b, derde lid). Ook voor de compensatie van onvoldoendes voor bepaalde tentamens door voldoende voor andere tentamens zal de examencommissie een regeling moeten vaststellen. Compensatie mag uiteraard geen afbreuk doen aan de eis dat de examinandus beschikt over de kennis, het inzicht en de vaardigheden die ingevolge de onderwijs- en examenregeling van de desbetreffende opleiding in het kader van het examen moeten zijn gebleken

Toestemmen in de samenstelling van een vrij programma

[9-170] Een student die is ingeschreven voor een opleiding in het wetenschappelijk onderwijs, kan uit onderwijseenheden die door een instelling worden verzorgd, zelf een programma samenstellen waaraan een examen is verbonden. Dit is het zgn. vrij programma⁸⁰⁹. Dit kan een bachelorprogramma maar ook een masterprogramma zijn. De samenstelling van dit programma, waaraan een examen is verbonden waaraan weer de bachelor- of mastergraad is verbonden, behoeft de toestemming van de examencommissie die daarvoor het meest in aanmerking komt. Indien nodig wijst het college van bestuur een examencommissie aan die hierover moet beslissen (artt. 7.3d en 7.12b, eerste lid onder c). Deze toestemming is voorgeschreven omdat vastgesteld moet worden of het vrije programma is opgebouwd uit eenheden die tot het wetenschappelijk onderwijs behoren, of de studielast en het niveau van het programma aan de eisen voldoet. Een programma dat wel aan de vereiste studielast voldoet maar bijv. geheel uit inleidende vakken bestaat, mist het vereiste niveau. Om redenen van wetssystematiek – inschrijving geschiedt per opleiding, examencommissies worden voor opleidingen of groepen opleidingen ingesteld, enz. – moet het vrij programma bij een opleiding worden “aangehaakt”. Om deze reden is voorgeschreven dat de examencommissie bij het verlenen van de toestemming aangeeft tot welke door de instelling aangeboden opleiding het door de betrokkene samengestelde programma voor de toepassing van de wet wordt geacht te behoren. Dit zal een opleiding moeten zijn waarvoor die examencommissie bevoegd is. Een vrij bachelorprogramma is niet meer mogelijk in het hoger beroepsonderwijs. Hogescholen bleken vrije programma’s voor te structureren en op

⁸⁰⁹ Zie ook paragraaf 5.3.7.

deze wijze feitelijk nieuwe opleidingen te creëren om de macrodoelmatigheidstoets en de voorschriften over de vestigingsplaats van een opleiding te ontlopen.

Optreden tegen examenfraude

[9-171] De examencommissie heeft uiteraard tot taak fraude bij examens en tentamens zo veel mogelijk te voorkomen en zal daarvoor preventieve maatregelen moeten nemen. Indien een examinandus fraudeert, kan de examencommissie natuurlijk repressief optreden. Zij kan de betrokkene het recht ontnemen één of meer door haar aan te wijzen tentamens of examens af te leggen, gedurende een door haar te bepalen termijn van ten hoogste een jaar. Bij ernstige fraude kan zij het college van bestuur voorstellen de inschrijving voor de opleiding van de betrokkene definitief te beëindigen (art. 7.12b, tweede lid). Wat “ernstige fraude” is, is helaas niet toegelicht in de memorie van toelichting bij het wetsontwerp inzake “versterking besturing”. Er zou kunnen worden gedacht aan de situatie waarin de examinandus niet zelf examen aflegt maar dit een ander in zijn plaats en onder zijn naam laat doen. “Definitief” – helaas ook niet toegelicht – kan in dit verband naar mijn mening alleen maar betekenen dat betrokkene ook niet opnieuw voor dezelfde opleiding aan dezelfde instelling behoeft te worden ingeschreven.

Afgeven getuigschrift

[9-172] Ten bewijze dat het examen met goed gevolg is afgelegd, wordt door de examencommissie een *getuigschrift* uitgereikt (art. 7.11, eerste lid). Dit getuigschrift is het authentieke bewijsstuk dat het examen met goed gevolg is afgelegd. Het getuigschrift zal door alle leden van de examencommissie en dus niet slechts door de voorzitter en secretaris, moeten zijn ondertekend. Zij staan er immers borg voor dat de betrokkene aan de gestelde eisen heeft voldaan. Zij verbinden daaraan als het ware hun reputatie. Per opleiding kan slechts één getuigschrift worden uitgereikt ook al is betrokkene in meerdere afstudeerrichtingen binnen de opleiding geëxamineerd. Aan een getuigschrift van het met goed gevolg afgelegde afsluitend examen moet de examencommissie een *supplement* toevoegen. Degene die meer dan één tentamen met goed gevolg heeft afgelegd en aan wie geen getuigschrift uitgereikt nl. omdat hij niet alle tot het examen behorende tentamens met goed gevolg heeft afgelegd, ontvangt desgevraagd een door de desbetreffende examencommissie af te geven *verklaring* waarin in elk geval de tentamens zijn vermeld die door hem met goed gevolg zijn afgelegd (art. 7.11, vijfde lid). Op het getuigschrift en het diplomasupplement is reeds ingegaan in paragraaf 5.5.1.

[9-173] In de paragrafen 5.5.1 en 8.6.1 is reeds melding gemaakt van het feit, dat ingevolge de WHW (art. 7.11, tweede lid) een examencommissie een getuigschrift pas mag uitreiken nadat het instellingsbestuur heeft verklaard dat aan de procedurele eisen voor de afgifte is voldaan. Degene die aan een bekostigde instelling meewerkt aan het afgeven van een getuigschrift zonder dat door het instellingsbestuur is verklaard dat het getuigschrift kan worden afgegeven, is zelfs strafbaar (art. 15.5). Krachtens de jurispru-

dentie wordt het bestuur van een bijzondere instelling wat de bevoegdheid tot het afgeven deze verklaring betreft, als bestuursorgaan aangemerkt in de zin van artikel 1:1, eerste lid, onder b, Awb: een ander persoon of college (nl. dan een orgaan van een rechtspersoon die krachtens publiekrecht is ingesteld) met enig openbaar gezag bekleed. Deze jurisprudentie is terug te voeren op de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State⁸¹⁰ dat “niet de – feitelijke – afgifte van het getuigschrift een uitoefening van openbaar gezag inhoudt, doch de verklaring van het instellingsbestuur ertoe strekkende dat het getuigschrift kan worden afgegeven als bedoeld in artikel 7.58, eerste lid, van de WHW”⁸¹¹. “Zonder deze verklaring” aldus de Afdeling “kan de examencommissie, gelet op het vierde lid van artikel 7.58 van de WHW⁸¹², niet overgaan tot de afgifte van het getuigschrift als bedoeld in artikel 7.11, eerste lid, van die wet.” De Afdeling stelt dat de beslissing van het instellingsbestuur het verzoek de verklaring af te geven, in te willigen inhoudt dat “de graad als bedoeld in artikel 7.10a van de WHW wordt verleend, hetgeen mede tot gevolg heeft dat een titel als bedoeld in artikel 7.20 van de WHW mag worden gevoerd. Deze titel geniet ingevolge de artikelen 15.5 en 15.6 van de WHW en artikel 435 van het Wetboek van Strafrecht wettelijke bescherming. Deze bepalingen strekken ertoe te waarborgen dat slechts degenen die daar recht op hebben, een verklaring van het instellingsbestuur ontvangen dat het betreffende getuigschrift kan worden afgegeven, blijkens hetwelk hun een graad is verleend en zij een titel mogen voeren. Nu aan het instellingsbestuur in artikel 7.58, eerste lid, van de WHW een daartoe strekkende publiekrechtelijke bevoegdheid is toegekend, dient het instellingsbestuur in zoverre dan ook als bestuursorgaan in de zin van artikel 1:1, eerste lid, aanhef en onder b, van de Awb te worden aangemerkt.” Uit deze uitspraak blijkt dat de Afdeling ervan uitgaat dat de beslissing van het instellingsbestuur dat het getuigschrift mag worden afgegeven inhoudt dat de bachelor- of mastergraad wordt verleend. Dit is niet juist. De bevoegdheid van het instellingsbestuur een graad te verlenen is een andere bevoegdheid en berust ook op een andere wetbepaling nl. artikel 7.10a. De graad wordt niet verleend door de examencommissie, laat staan door het afgeven door de examencommissie van het getuigschrift. Dat de wettelijke regeling nodeloos ingewikkeld en – zoals ik hierna betoog – principieel onjuist is, is een andere zaak. Overigens moet ingevolge de jurisprudentie⁸¹³ het bestuur van een bijzondere instelling ook als bestuursorgaan in de zin van de Awb worden beschouwd bij de beslissing omtrent de afgifte van het getuigschrift van het propedeutisch examen, omdat dit examen in het algemeen een noodzakelijke voorwaarde is voor het kunnen afleggen van een bachelors- of mastersexamen (art. 7.30)⁸¹⁴.

⁸¹⁰ RvS Afdeling bestuursrechtspraak, 19 juli 2006 (AB 2007, 41)

⁸¹¹ Thans artikel 7.11, tweede lid, WHW

⁸¹² Thans artikel 7.11, tweede lid, WHW

⁸¹³ Rb Amsterdam 12 april 2007, LJN BA5046

⁸¹⁴ Zie paragraaf 8.4.9.

Graadverlening

[9-174] De doctorsgraad wordt verleend door het college voor promoties, niet door het college van bestuur. In de lijn hiermee zou mogen worden verwacht dat de overige graden dus de “Associate degree”-graad, bachelorgraad en de mastergraad, door de desbetreffende examencommissie worden verleend. De wet draagt dit echter op aan het “instellingsbestuur”, d.w.z. college van bestuur (artt. 7.10a en 7.10b). Dit acht ik principieel fout. Het college van bestuur is niet op voorhand samengesteld uit personen die op het desbetreffende vakgebied of de desbetreffende vakgebieden deskundig zijn. Ingevolge de wet verlenen dus “managers” academische graden! Er is ook een praktisch bezwaar: het college van bestuur kan de graad pas verlenen nadat aan het college het bewijs is getoond dat het desbetreffende examen met goed gevolg is afgelegd. Het bewijs hiervoor is het getuigschrift, In dat getuigschrift moet ingevolge de wet worden vermeld welke graad is verleend (art. 7.11, tweede lid onder d). Dit betekent dat het getuigschrift pas kan worden uitgereikt nadat de graad is verleend, hetgeen overigens pas kan als het getuigschrift is uitgereikt! Ik bepleit op grond van het vorenstaande de bevoegdheid graden te verlenen in de wet toe te delen aan de examencommissie, dus aan personen die op het desbetreffende vakgebied of de desbetreffende vakgebieden deskundig zijn en op grond van hun deskundigheid terzake in de examencommissie zijn benoemd.

[9-175] Dit betekent niet dat het college van bestuur geen enkele rol zou hebben ten aanzien van de verlening van graden. Het college zal bij de instelling van een nieuwe opleiding moeten beslissen welke graad met welke toevoeging aan de afgestudeerden van die opleiding door de examencommissie moet worden verleend.

Overige taken

[9-176] De examencommissie heeft voorts nog tot taak in voorkomende te toetsen of een aanstaande student de Nederlandse taal voldoende beheerst om het door hem gewenste onderwijs met vrucht te kunnen volgen (artt. 7.28, tweede lid, en 7.30, derde lid) alsmede enige taken in het kader van de zij-instroom in het beroep van leraar en docent in het primair of voortgezet onderwijs (artt. 7a.3 en 7a.4).

Vaststellen regelingen

[9-177] Voor de uitvoering van haar taken zal de examencommissie regels moeten vaststellen. In het vorenstaande ben ik hier al een enkele maal op ingegaan. De wet schrijft de vaststelling van regels uitdrukkelijk voor waar het gaat om de taken van de examencommissie op het gebied van de kwaliteitsborging van de tentamens en examens, voor het vaststellen van richtlijnen en aanwijzingen en voor het verlenen van vrijstelling voor het afleggen van één of meer tentamens (art. 7.12b, derde lid).

[9-178] Het vaststellen van regels door de examencommissie voor het geven van richtlijnen en aanwijzingen aan examinatoren acht ik weinig zinvol en ook niet praktisch. Het is bij uitstek een voorbeeld van ver doorgeschoten bureaucratie. Het vaststellen van regels over het verlenen van vrijstelling is in strijd met de bevoegdheid van het faculteitsbestuur in de onderwijs en examenregeling de gronden te bepalen waarop de examencommissie voor eerder met goed gevolg afgelegde tentamens of examens in het hoger onderwijs dan wel voor buiten het hoger onderwijs opgedane kennis of vaardigheden, vrijstelling kan verlenen van het afleggen van een of meer tentamens (art. 7.13, tweede lid onder r).

9.10.3. Examinatoren

[9-179] Examinatoren worden *aangewezen* door de examencommissie. In de regel zullen hiervoor de docenten van de opleiding worden aangewezen, elk voor het eigen vak. Zij zijn gerechtigd als examinator te worden aangewezen. Vanouds geldt in het hoger onderwijs dat de docent in zijn eigen vak examineert. Of een bepaalde docent metterdaad als examinator wordt aangewezen is een zaak van de examencommissie. Zo is het bijvoorbeeld bij meerdere docenten voor hetzelfde vak, aan de examencommissie te bepalen welke docenten als examinator in dat vak zullen optreden. De examencommissie kan ook bepalen dat een tentamen door meer dan één examinator wordt afgenomen.

[9-180] De examinatoren verstrekken de examencommissie de *gevraagde inlichtingen* (art. 7.12c, tweede lid). In het kader van de versterking van de positie van de examencommissie is het te betreuren dat niet uitdrukkelijk is bepaald dat de examinatoren aan de examencommissie verantwoording verschuldigd zijn. Een examinator treedt niet op in naam en onder verantwoordelijkheid van de examencommissie maar *op eigen naam*. De examinator staat niet in een mandaatverhouding tot de examencommissie. Dit blijkt uit het feit dat in de wet niet is bepaald dat de examinator “namens” de examencommissie optreedt, uit het feit dat in de wet uitdrukkelijk is bepaald dat de examencommissie aan de examinatoren richtlijnen en aanwijzingen kan geven, welke bepaling bij een mandaatverhouding overbodig is, en uit het feit bij het college van beroep voor de examens in beroep kan worden gegaan van beslissingen van examinatoren.

[9-181] Indien er bij het zojuist genoemde college beroep is ingesteld, voorziet de wet in een “reconciliatieprocedure”, d.w.z. een procedure om een minnelijke schikking te bereiken (art. 7.61, derde lid): ingeval het beroep is gericht tegen een beslissing van een examinator moet het college van beroep het beroepschrift aan de desbetreffende examencommissie zenden met de uitnodiging om in overleg met betrokkenen, dus met de betrokken examinator en examinandus, na te gaan of een minnelijke schikking van het geschil mogelijk is. De examencommissie moet binnen drie weken aan het college van beroep, onder overlegging van de daarop betrekking hebbende stukken, meedelen tot welke uitkomst het beraad heeft geleid. Is een minnelijke schikking niet mogelijk gebleken, dan wordt het beroepschrift door het college in behandeling genomen. Bij de

wet inzake “versterking besturing” is hieraan toegevoegd de volzin: Indien de examinator tegen wie het beroep is gericht, lid is van de examencommissie, neemt hij geen deel aan de beraadslaging. Deze goed bedoelde toevoeging miskent dat het “beraad” waar het in deze procedure omgaat een beraad is van examencommissie met zowel de examinator als de examinandus. Het gaat hier niet om een bezwarenprocedure maar om een verzoeningsprocedure. Of de examinator nu wel of niet lid is van de examencommissie is in deze dan ook niet relevant. Een beraadslaging van de examencommissie met uitsluitend de examinandus lijkt niet bevorderlijk om een minnelijke schikking te bereiken tussen examinandus en examinator.

[9-182] Indien er een geschil ontstaat tussen de examencommissie en een examinator heeft de examencommissie slechts de mogelijkheid de examinator te vervangen dan wel aan de betrokken examinator een of meer andere examinatoren toe te voegen. De examencommissie kan niet besluiten in de plaats van een door de examinator aan de examinandus toegekend cijfer een ander cijfer toe te kennen. Zij kan slechts bepalen dat het tentamen opnieuw wordt afgenomen door een andere examinator of door de betrokken examinator en een of meer andere examinatoren. Tegenover de examinatoren heeft de examencommissie dus geen sterke positie.

9.11. Codes voor goed bestuur

[9-183] Na de publicatie van de zgn. code-Tabaksblat op 9 december 2003, een gedragscode voor beursgenoteerde bedrijven met als doel verbeterde transparantie in de jaarrekening, betere verantwoording aan de raad van commissarissen en een versterking van de zeggenschap en bescherming van aandeelhouders, zijn ook in verschillende andere maatschappelijke sectoren codes van goed bestuur tot stand gekomen⁸¹⁵. Ook het onderwijs is niet aan de code-mode ontkomen. In 2006 heeft de HBO-raad voor de hogescholen de “Branchecode Governance” en hebben de universiteiten in het verband van de VSNU een Code goed bestuur universiteiten 2006 vastgesteld. Ingevolge de wijzigingswet inzake “versterking besturing” kunnen bij amvb een of meer branchecodes voor goed bestuur worden aangewezen (art. 2.14). De wet regelt evenwel niet de rechtsgevolgen van die aanwijzing. Er is geen enkele bepaling in de wet die instellingen verplicht aldus aangewezen branchecodes in acht te nemen. Overigens was in het hoger onderwijs de gedachtevorming over goed bestuur vele jaren eerder begonnen⁸¹⁶.

[9-184] Het kenmerk van een code is dat zij geen regeling is. Zij bevat beginselen, waarvan kan worden afgeweken mits dit wordt uitgelegd. Dit staat bekend als het beginsel “Pas toe of leg uit”. De raad van toezicht van een universiteit of hogeschool moet dan ook niet toezien op de naleving zoals de wet bepaalt (artt. 9.8, eerste lid

⁸¹⁵ Bijv. de Nederlandse code voor goed openbaar bestuur Beginselen van deugdelijk overheidsbestuur voor in het bijzonder het Rijk, de provincies, de gemeenten, de waterschappen en de politie (juni 2009)

⁸¹⁶ Bijv. het rapport van Commissie Glasz: “De raad van toezicht in het hbo. Transparant, onafhankelijk en deskundig toezicht.” (augustus 2000)

onder e, 10,3d, tweede lid onder e, en 11.6, eerste lid onder e), maar op de omgang met de branchecode

[9-185] Een deel van de voor universiteiten, resp. hogescholen geldende codes is overbodig of overbodig geworden door de regelgeving van de overheid. Voor de universiteiten voorzag de wet reeds in raden van toezicht. Sedert de genoemde wijzigingswet is de bij de hogescholen bestaande scheiding van toezicht en bestuur in de wet geformaliseerd en zijn ook voor de hogescholen de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de raad van toezicht en het college van bestuur in de wet omschreven. De wet geeft ook voorschriften over de totstandkoming en samenstelling van de raad van toezicht en het college van bestuur.

[9-186] Wat de honorering van de leden van colleges van bestuur betreft voorziet de wet in openbaarmaking van de uit publieke middelen gefinancierde topinkomens. De Regeling verslaggeving onderwijs en de Richtlijn van de Raad voor de Jaarverslaggeving RJ660 (onderwijsinstellingen) verplichten de universiteiten en hogescholen de beloning van de individuele leden van het college van bestuur en van de raad van toezicht in het verslag te vermelden. Een wettelijke norm voor de beloning van bestuurders en hoogste leidinggevenden in de publieke en semipublieke sector is in voorbereiding.

[9-187] Een gedeelte van de codes is overbodig in verband met interne regelingen, protocollen en werkafspraken tussen raad van toezicht en college van bestuur. Zo zijn de hoofdlijnen van de bestuurstructuur neergelegd in de WHW, het bestuurs- en beheersreglement en de reglementen van de onderscheiden faculteiten of andere eenheden.

[9-188] Voor zover de codes niet al overbodig zijn of overbodig zijn geworden door interne of externe regelgeving, protocollen en werkafspraken bevatten zij beginselen van goed bestuur die vanzelfsprekend (behoren) te zijn: onafhankelijkheid van de raad van toezicht, integriteit van bestuur, het voorkomen van belangenverstrengeling, enz., beginselen waarvan naar mijn mening niet zou mogen worden afgeweken. Goed bestuur is overigens een zaak van normbesef, houding en cultuur en niet van codes en regelgeving.

9.12. De centrale vraagstelling toegespitst op de organisatie van het bestuur

[9-189] Vanuit de in hoofdstuk 1 van dit boek geformuleerde centrale vraagstelling, hoe de zelfstandigheid van de instellingen voor hoger onderwijs ten opzichte van de overheid kan worden vergroot zonder dat hiermee afbreuk wordt gedaan aan de verantwoordelijkheid van de minister van OCW voor het stelsel van hoger onderwijs, dient te worden nagegaan of bepalingen in de WHW ten aanzien van de organisatie van het bestuur noodzakelijk of wenselijk zijn.

[9-190] Vooropgesteld zij dat de wijze waarop de bijzondere instelling wordt georganiseerd primair een zaak is van het bestuur van de rechtspersoon die deze instelling in stand houdt. Dat bestuur dient de organisatie te regelen bij of krachtens de statuten van de rechtspersoon. Bij wijze van bekostigingsvoorwaarde heeft de wetgever voorgescreven dat de organisatie van de instelling moet voorzien in een aantal organen waarvan hij de samenstelling, verantwoordelijkheden en bevoegdheden voorschrijft.

[9-191] Het is juist dat de wetgever voorschriften geeft over samenstelling, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van het college voor promoties en de examencommissie regelt. Deze organen nemen besluiten waaraan de overheid rechtsgevolgen verbindt. De wettelijke regeling ten aanzien van deze organen is dan ook niet alleen van toepassing op de bekostigde instellingen maar als voorwaarde ter waarborging van de deugdelijkheid van het onderwijs op alle rechtspersonen of instellingen die geaccrediteerde opleidingen verzorgen dan wel voor zover aan die rechtspersonen of instellingen op grond van de promotie het doctoraat kan worden verkregen. Ten opzichte van de vigerende wet dient een nieuwe wet wel een aantal wijzigen te realiseren. Het kan niet het instellingsbestuur zijn dat wettelijke titulatuur verleent, maar uitsluitend de examencommissie. Bovendien dient de samenstelling van deze commissie in de wet te worden geregeld. Ten slotte moet de onafhankelijkheid van de examencommissie beperkt worden tot die zaken waar deze onafhankelijkheid voor nodig is, nl. waar het de beoordeling van examinandi betreft. Voorschriften over samenstelling, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van het college voor promoties en de examencommissie, zullen in een nieuwe wet het karakter hebben van accreditatievoorwaarden.

[9-092] Een wettelijke regeling van de bestuursorganisatie van de bekostigde instellingen voor het overige is verdedigbaar vanuit de gedachte dat een goed ingerichte bestuursorganisatie met een aantal checks en balances een zekere waarborg is voor een rechtmatige verwerving en een rechtmatige en doelmatige besteding van de overheidsmiddelen. Uiteraard is dit geen garantie tegen wanbeleid, maar de kans daarop is bij een goed ingericht bestuur kleiner dan wanneer in de bestuursorganisatie niet gewaarborgd zijn. Het gaat hier om de regeling van en competentieverdeling tussen college van bestuur en raad van toezicht. Het alternatief van een functionele scheiding van bestuur en toezicht in plaats van een organisatorische scheiding is voor instellingen voor hoger onderwijs niet doelmatig en kan beter niet in een nieuwe wet terugkeren.

[9-093] Het is de vraag of er voldoende grond is aan bekostigde instellingen voor te schrijven dat zij een of meer faculteiten moeten omvatten. Daarbij moet niet worden gedacht aan een faculteit in de oorspronkelijke betekenis van het woord, nl. een organisatie-eenheid voor een tak van wetenschap of een aantal verwante takken van wetenschap. De faculteit kan zo'n eenheid zijn maar noodzakelijk is het niet. Het is aan het instellingsbestuur te bepalen, wat de basis is van de faculteit. Dit kan een disciplinair of multidisciplinair gebied zijn. Wel is het zaak dat deze basis niet een al te tijdelijk karakter heeft. Een faculteit baseren op een project geeft de faculteit een erg wankel

basis. Faculteit is niets anders de benaming voor een organisatie-eenheid die ten minste een of meer opleidingen omvat en die de thuisbasis vormt voor de betrokken docenten en onderzoekers. Op zich zelf is een faculteit – onder welke benaming ook – niet nodig als waarborg voor de rechtmatige verwerving dan wel rechtmatige of doelmatige besteding van overheidsmiddelen. Aan de andere kant is er veel voor te zeggen de docenten en onderzoekers, dus de professionele kern, in een zekere mate af te scherm van het instellingsbestuur of het college van bestuur. De faculteit is immers, zij het relatief, autonoom. Gezien het feit dat de wetgeving voor het wetenschappelijk onderwijs vanouds de faculteit kent en de WHW ook de mogelijkheid van faculteiten bij hogescholen regelt, heb ik een voorkeur om vast te houden aan het verplicht instellen van een of meer faculteiten. Daarbij gaat het niet uitsluitend om het verplicht stellen van faculteiten maar ook om de relatieve autonomie van de faculteit, die ook in het hoger beroepsonderwijs moet worden geïntroduceerd.

[9-094] Dezelfde vraag kan worden gesteld ten aanzien van de wettelijke regeling van opleidingsbesturen en opleidingscommissies. Gelet op het feit dat opleidingscommissies, waar (vertegenwoordigers van) docenten en studenten van de opleiding met elkaar overleg voeren over verbetering van de uitvoering van het onderwijs, belangrijk zijn voor het systeem van kwaliteitszorg van de instelling, dienen deze commissies in de wet te worden geregeld. De regeling van eventuele opleidingsbesturen of -directeuren daarentegen kan aan de instelling zelf worden overgelaten conform de huidige wettelijke regeling van de bestuursorganisatie van de hogescholen.

[9-095] Als de nu nog openbare universiteiten een privaatrechtelijk karakter krijgen, zou een nieuwe wettelijke regeling moeten voorschrijven dat de organisatie van de bekostigde (bijzondere) instelling bij of krachtens de statuten wordt geregeld en dat daarbij de voorschriften van de wet in acht worden genomen. Deze voorschriften betreffen de samenstelling, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van het college van bestuur, de raad van toezicht, het bestuur van de faculteit en de opleidingscommissie. Afwijking hiervan is uitsluitend mogelijk op grond van het feit dat het bijzondere levensbeschouwelijke karakter van de instelling zich hiertegen verzet. Voorts zou de nieuwe wettelijke regeling moeten voorschrijven dat bij of krachtens de statuten de samenstelling, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de examencommissies en het college voor promoties (bij universiteiten) in acht worden genomen. Deze laatste voorschriften zijn voorwaarden voor accreditatie, waarvan dus niet kan worden afgeweken.

10. MEDEZEGGENSCHAP

10.1. Inleiding

[10-001] De WHW regelt in de hoofdstukken 9, 10 en 11 de medezeggenschap van het personeel en de studenten van de bekostigde universiteiten, resp. hogescholen en Open Universiteit. Voor de medezeggenschap van het personeel van de niet-bekostigde instellingen van hoger onderwijs, nl. de “rechtspersonen voor hoger onderwijs”, gelden de regels van de Wet op de ondernemingsraden (WOR). De medezeggenschap van de studenten is bij deze rechtspersonen niet wettelijk geregeld.

[10-002] Voor de medezeggenschap binnen de *bekostigde universiteiten en hogescholen* biedt de WHW twee modellen aan, waaruit het college van bestuur een keuze moet maken. In het ene model geldt de medezeggenschapsregeling van de WHW, die voorziet in de medezeggenschap van het personeel en de studenten samen in één orgaan; in het andere model is op de medezeggenschap van het personeel de WOR van toepassing en moet het instellingsbestuur zelf een medezeggenschapsregeling voor de studenten vaststellen die ten minste gelijkwaardig is aan de medezeggenschapsregeling van de WHW (artt. 9.30 en 10.16a). Ook voor de Open Universiteit worden beide modellen aangeboden (art. 11.13), hoewel in het verleden bij de Open Universiteit het model van de ongesplitste medezeggenschap in 1992 door de wetgever bewust is ingeruild voor dat van gesplitste medezeggenschap.

[10-003] In het spraakgebruik wordt het eerste model genoemd: het model van de “ongedeelde medezeggenschap” en het tweede model: het model van de “gedeelde medezeggenschap”. Dit spraakgebruik is merkwaardig omdat juist in het model van de “ongedeelde medezeggenschap” de medezeggenschap door het personeel en de studenten wordt gedeeld en in het model van de “gedeelde medezeggenschap” juist niet. In dit hoofdstuk zal in plaats van “ongedeelde” en “gedeelde” medezeggenschap worden gesproken van: “ongesplitste”, resp. “gesplitste” medezeggenschap.

[10-004] Binnen de sector onderwijs was in 1970 voor het wetenschappelijk onderwijs de WUB 1970 tot stand gekomen, die overigens veel verder ging dan de WOR. De WUB 1970, tot stand gekomen naar aanleiding van o.a. door bezetting van universitaire gebouwen bij personeelsleden en studenten gemanifesteerde onvrede met de bestaande orde binnen de universiteit, regelde niet de medezeggenschap van het personeel van de universiteiten noch van de studenten maar introduceerde een vorm van zelfbestuur van personeel en studenten gezamenlijk. Zij transformeerde de universiteit van een “hooglerarenuniversiteit” in een gedemocratiseerde universiteit in de vorm van een “radenuniversiteit”. De hoogleraar, die het voordien, bijgestaan door lectoren en andere medewerkers en omringd door studenten, als enige op zijn vakgebied voor het zeggen had, moest zijn macht met die medewerkers en studenten delen. De bevoegdheden van de hooglerarenfaculteit gingen, met uitzondering van de bevoegdheden op het gebied van het afnemen van examens, over op een door en uit personeel en studenten van de faculteit gekozen faculteitsraad en een door die raad gekozen dagelijks bestuur. De bevoegdheden van curatoren en senaat gingen over op een door en uit het personeel van de universiteit gekozen universiteitsraad, een gedeeltelijk door die raad gekozen college van bestuur en de raad van decanen.

Aan de hoogleraar bleef nog slechts een aantal functies voorbehouden: de voorzitter van het vakgroepsbestuur en de voorzitter van het faculteitsbestuur (de decaan van de faculteit) moesten hoogleraar zijn; alleen hoogleraren konden als decaan lid zijn van het college van decanen of als rector magnificus voorzitter zijn van het college van decanen, tevens lid van het college van bestuur. Hoewel examens werden afgenomen door afzonderlijke examencommissies, was het lidmaatschap daarvan niet aan de hoogleraar gegarandeerd. De WUB 1970 was bedoeld als een experimentele wet, die tegen het einde van haar werkingsduur zou worden geëvalueerd waarna een meer definitieve regeling tot stand zou worden gebracht, als ging het om een natuurwetenschappelijke proefneming. Zij kende bovendien nog een experimenteerbepaling die het mogelijk maakte van de wet af te wijken voor zover de strekking van de wet niet werd aangetast (art. 55 WUB 1970). Nadat buitenwettelijke bestuurlijke structuren binnen universiteiten op grond van de experimenteerbepaling waren gelegaliseerd of beëindigd, en de WUB 1970 in het kader van de verlenging van haar werkingsduur op tal van punten was verduidelijkt⁸¹⁷, is de in die wet neergelegde regeling, zij het met aanzienlijke wijzigingen, overgenomen in de WWO 1986. Die wijzigingen berustten mede op het evaluatierapport van de Commissie voor de bestuurshervorming (de zgn. Commissie-Polak) "Gewubd en Gewogen", dat op 7 maart 1979 door deze commissie aan de Tweede Kamer werd uitgebracht⁸¹⁸. In de WHW zoals deze luidde voor de inwerkingtreding van de MUB in 1997, is de regeling van de WWO 1986 ongewijzigd overgenomen. Minister Deetman, onder wiens verantwoordelijkheid het ontwerp van de WHW bij de Tweede Kamer was ingediend, en zijn opvolger minister Ritzen, die dat ontwerp behoudens een aantal wijzigingen overnam, vonden het destijds niet opportuun de regeling van werknemers- en studentenzelfbestuur te vervangen door een regeling van medezeggenschap. De WHW bracht voor de universiteiten en hogescholen op zich zelf al tal van ingrijpende wijzigingen mee. Bovendien had dit zelfbestuur zowel in de politiek als binnen de universiteiten niet alleen fervente tegenstanders maar ook fervente voorstanders⁸¹⁹.

[10-005] Op 12 juli 1974 was – ten tijde van het kabinet Den Uyl – door de minister van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk, als coördinerend minister voor het welzijnsbeleid, de Commissie van advies inzake het democratisch en doelmatig functioneren van gesubsidieerde instellingen (de zgn. Commissie-Van der Burg) geïnstalleerd. Kort na het demissionair worden van het kabinet Den Uyl bracht de commissie haar advies uit. Nadat het kabinet Van Agt I op 17 oktober 1978 een voorlopig standpunt had gepubliceerd⁸²⁰, publiceerde dat kabinet, nadat het diverse adviezen had ingewonnen en diverse hoorzittingen had georganiseerd en na overleg met de Tweede Kamer, zijn definitieve standpunt op 5 november 1980⁸²¹. Dit standpunt heeft maar beperkte gevolgen gehad, eigenlijk alleen maar voor de zorginstellingen en dan nog pas in 1996.

[10-006] In dat jaar kwam de Wet medezeggenschap cliënten zorginstellingen tot stand⁸²², die voorziet in de instelling binnen ziekenhuizen en andere zorginstellingen van een cliëntenraad, die in het bijzonder de gemeenschappelijke belangen van de cliënten behartigt. De cliëntenraad heeft uitsluitend *adviesrecht* ten aanzien van voorgenomen besluiten en geen instemmingsrecht.

⁸¹⁷ Wet van 4 mei 1977, Stb. 298

⁸¹⁸ Kamerstukken II, 1978-1979, 15 515, nrs 1 en 2

⁸¹⁹ Zie P.F. van der Heijden "Van UR tot OR. Naar een ander bestuursmodel voor de universiteit" in NJB 1995, blzz. 301 e.v., en de reacties daarop van J.W. Koolhaas en W. Wijting, resp. van Matthijs Verhorst en van Arjan Biemans met naschrift van Van der Heijden in NJB 1995, blzz. 705 e.v.

⁸²⁰ Kamerstukken II, 1978-1979, 15 360, nr. 1

⁸²¹ Kamerstukken II, 1980-1981, 15 360, nr. 18

⁸²² Wet van 29 februari 1996, Stb. 204

De wet geeft een hele catalogus van voorgenomen besluiten ten aanzien waarvan adviesrecht bestaat. Het gaat om besluiten inzake:

- een wijziging van de doelstelling of de grondslag,
- het overdragen van de zeggenschap of fusie of het aangaan of verbreken van een duurzame samenwerking met een andere instelling,
- de gehele of een gedeeltelijke opheffing van de instelling,
- verhuizing of ingrijpende verbouwing,
- een belangrijke wijziging in de organisatie,
- een belangrijke inkrimping, uitbreiding of andere wijziging van de werkzaamheden,
- het benoemen van personen die rechtstreeks de hoogste zeggenschap zullen uitoefenen bij de leiding van arbeid in de instelling,
- de begroting en de jaarrekening,
- het algemeen beleid inzake de toelating van cliënten en de beëindiging van deze zorgverlening aan cliënten,
- voedingsaangelegenheden van algemene aard,
- het algemeen beleid op het gebied van de veiligheid, de gezondheid of de hygiëne en de geestelijke verzorging van, maatschappelijke bijstand aan en recreatiemogelijkheden en ontspanningsactiviteiten voor cliënten,
- de systematische bewaking, beheersing of verbetering van de kwaliteit van de aan cliënten te verlenen zorg,
- de vaststelling of wijziging van een regeling inzake de behandeling van klachten van cliënten en het aanwijzen van personen die belast worden met de behandeling van die klachten,
- wijziging van de regeling van de samenstelling, wijze van benoeming en zittingstermijn van en de voorzieningen voor de cliëntenraad, en
- de vaststelling of wijziging van andere voor cliënten geldende regelingen, en
- het belasten van personen met de leiding van een onderdeel van de instelling waarin gedurende het etmaal zorg wordt verleend aan cliënten die in de regel langdurig in die instelling verblijven.

[10-007] In de Wet medezeggenschap cliënten zorginstellingen is voorts, in de lijn van het advies van de Commissie-Van der Burg en het definitieve regeringsstandpunt van 1980, bepaald dat de zorgaanbieder als deze rechtspersoon is, in de statuten voorziet in een regeling die waarborgt dat de cliënten invloed kunnen uitoefenen op de samenstelling van het bestuur. Deze regeling moet ten minste inhouden dat één bestuurslid wordt benoemd op bindende *voordracht* van de cliëntenraad of cliëntenraden. Indien evenwel het bestuur van de zorgaanbieder bestaat uit één of meer personen die deze functie uitoefent of uitoefenen op grond van een arbeidsrelatie waaraan een geldelijke beloning is verbonden, heeft dit voordrachtsrecht geen betrekking op het bestuur maar op het orgaan dat is belast met het toezicht op of goedkeuring van besluiten van het bestuur.

[10-008] De in 1981 tot stand gekomen Wet medezeggenschap onderwijs⁸²³ (WMO) daarentegen beperkte zich tot democratisering van de school en niet van de rechtspersoon waarvan de school uitging. Hetzelfde geldt voor haar opvolgsters de Wet medezeggenschap onderwijs 1992⁸²⁴ en de recente Wet medezeggenschap op scholen⁸²⁵. Deze wetten regelden, resp. regelen

⁸²³ Stb. 1981, 778

⁸²⁴ Wet van 23 december 1992, Stb. 636

⁸²⁵ Wet van 30 november 2006, Stb. 658

niet alleen de medezeggenschap van het personeel maar ook dat van leerlingen of hun ouders, waarbij gekozen is voor ongesplitste medezeggenschap. Op deze scholen was en is de WOR niet van toepassing.

[10-009] In de WHW is voor de hogescholen aanvankelijk de regeling van de WMO overgenomen. Bij een wijziging van de WHW in 1996⁸²⁶ is de zeer gedetailleerde opsomming van bevoegdheden van de medezeggenschapsraad zoals ontleend aan de WMO, vervangen door een meer algemene formulering.

[10-010] De in 1984 tot stand gekomen WOU⁸²⁷ voorzag in een medezeggenschapsraad voor personeel en studenten van de Open Universiteit gezamenlijk. Naar aanleiding van het op 27 april 1988 uitgebrachte rapport "Open Universiteit; geen confectie, maar maatwerk"⁸²⁸ van de in 1987 door de minister van Onderwijs en Wetenschappen ingestelde Commissie Steenbergen⁸²⁹ werd de WOU gewijzigd⁸³⁰, waarbij onder andere de ongesplitste medezeggenschap werd vervangen door gesplitste medezeggenschap in de vorm van een personeelsraad en een studentenraad. Laatstgenoemde raad had, behoudens het instemmingsrecht ten aanzien van het reglement voor deze raad, slechts adviesbevoegdheden en dan nog beperkt tot voorgenomen besluiten "ten aanzien van aangelegenheden de Open Universiteit betreffend die in het bijzonder de studenten aangaan".

[10-011] In 1995 werd door een wijziging van de WOR⁸³¹ deze wet van toepassing op de publieke sector, zij het met enkele aanpassingen waaronder een nieuw hoofdstuk VIIB, dat voor de overheidssector een aantal specifieke bepalingen bevat waarin wordt afgeweken van de WOR zoals deze geldt voor de andere sectoren. De aldus gewijzigde WOR gold echter niet voor de in de WHW geregelde instellingen: universiteiten, hogescholen, Open Universiteit, openbare academische ziekenhuizen, KNAW, KB en NWO. Zij opende evenwel de mogelijkheid dat bij amvb op voordracht van de minister van OCW werd bepaald dat deze uitzondering niet zou gelden voor één of meer van deze instellingen. Bij amvb kon de WOR met uitzondering van hoofdstuk VIIB op deze instellingen van toepassing worden verklaard. De uitzondering die met betrekking tot hoofdstuk VIIB is gemaakt, is verdedigd in de toelichting op de tweede nota van wijzigingen. In die toelichting is erop gewezen dat het uit een oogpunt van uniformiteit tussen vergelijkbare sectoren niet voor de hand ligt dat onderdelen die alsnog onder de WOR worden gebracht, onder een afwijkend WOR-regime vallen. Bovendien werd in deze toelichting – als bijkomend argument - aangevoerd, dat het primaat van de politiek bij deze onderdelen niet eenzelfde rol als bij ministeries, provincies en gemeenten speelt⁸³². Er is inderdaad geen reden dat hoofdstuk van toepassing te laten zijn op de openbare instellingen voor hoger onderwijs. Het verzorgen van onderwijs en het verrichten van onderzoek zijn geen typische overheidstaken die een specifiek regime zouden rechtvaardigen. Zij zijn niet aan de overheid voorbehouden. Er zijn immers ook bijzondere universiteiten die deze taken uitvoeren en waarop de WOR, ook zonder hoofdstuk VIIB, van toepassing was en is. De bedoelde amvb

⁸²⁶ Wet van 26 januari 1996 (bestuursorganisatie van en medezeggenschap in hogescholen)

⁸²⁷ Wet van 14 november 1984, Stb. 573

⁸²⁸ Aangeboden aan de Tweede Kamer bij brief van 21 juni 1988 (Kamerstukken II, 1987-1988, 20 200, VIII, 117)

⁸²⁹ Besluit van de minister van Onderwijs en Wetenschappen van 7 oktober 1987, HW/WOI/PB-811.385

⁸³⁰ Wet van 15 april 1992, Stb. 223

⁸³¹ Wet van 5 mei 1995, Stb. 231

⁸³² Kamerstukken II, 1994-1995, 23 551, nr. 7

is vastgesteld bij Koninklijk besluit van 14 juni 1996, Stb. 315. Zij introduceerde de WOR bij de Open Universiteit, de openbare academische ziekenhuizen, de KNAW, de KB en NWO. Daarbij was tevens bepaald dat hoofdstuk VIIB van de WOR niet van toepassing was. Aangezien deze amvb in het kader van de schijnderegulering⁸³³ van OCW per abuis is ingetrokken, is opnieuw een amvb met dezelfde inhoud vastgesteld⁸³⁴. Bij de Open Universiteit bleef naast de ondernemingsraad voor het personeel ten behoeve van de medezeggenschap van de studenten de studentenraad gehandhaafd.

[10-012] Vervolgens is in 1997 bij de wijziging van de WHW door de MUB het zelfbestuur bij de universiteiten vervangen door medezeggenschap. Daarbij kon door het college van bestuur worden gekozen voor een van de twee modellen, in de aanvang van deze paragraaf genoemd. Bij de wijziging van de WHW inzake “versterking besturing” is deze keuzemogelijkheid ook gegeven aan de hogescholen en de wijziging van de WHW inzake “aanpassing accreditatiestelsel” – alsof er geen Commissie-Steenbergen is geweest – eveneens aan de Open Universiteit.

[10-013] Voor een goed begrip van het stelsel van gesplitste medezeggenschap en een goede beoordeling van de in de WHW opgenomen afwijkingen van en aanvullingen op de WOR in dat stelsel en ook voor de beoordeling van het stelsel van ongesplitste medezeggenschap is in de volgende paragraaf een beknopte uiteenzetting gegeven van een aantal belangrijke elementen van de WOR.

10.2. De Wet op de ondernemingsraden

[10-014] De Wet op de ondernemingsraden (WOR) stamt uit 1950⁸³⁵. Zij is in 1971 vervangen door een nieuwe wet met dezelfde naam⁸³⁶. Deze nieuwe wet is na acht jaar ingrijpend herzien⁸³⁷. De oude WOR gold niet voor de onderwijssector noch voor de publieke sector. Ook de nieuwe WOR, ook na de herziening van 1979, gold aanvankelijk niet voor deze beide sectoren. Bij de Wet van 13 april 1995, Stb. 231, is dit veranderd. Bij die wet is de overheidssector onder de werking van de WOR gebracht. Daarbij is onder andere een nieuw hoofdstuk VIIB in de WOR ingevoegd met bijzondere bepalingen voor ondernemingsraden bij de overheid, onder andere om met het oog op de bescherming van het primaat van de politiek te beletten dat ondernemingsraden medezeggenschap zouden hebben ten aanzien van besluiten van democratisch gecontroleerde organen (Kabinet, Staten-Generaal, College van Burgemeester en Wethouders, gemeenteraad enz.)⁸³⁸. Bij die wet is voorts in de WOR een nieuw artikel 53 opgenomen, dat – zoals inmiddels gewijzigd bij de wet inzake “versterking besturing” – uitdrukkelijk bepaalt dat de WOR niet van toepassing is op de in de WHW bedoelde openbare academische ziekenhuizen, KNAW en KB noch op NWO maar dat deze instellingen bij amvb op voordracht van de minister van OCW alsnog onder de

⁸³³ Zie paragraaf 1.5.

⁸³⁴ Koninklijk besluit van 9 december 2005, Stb. 671

⁸³⁵ Wet van 4 mei 1950, Stb. K174

⁸³⁶ Wet van 28 januari 1971, Stb. 54

⁸³⁷ Wet van 5 september 1979, Stb. 448

⁸³⁸ Rood/Van der Heijden, Wet op de ondernemingsraden, blzz. 289 e.v.

werking van de WOR kunnen worden gebracht. Deze amvb is aanvankelijk vastgesteld bij het Koninklijk besluit van 14 juni 1996, Stb. 315, en inmiddels vervangen door een amvb vastgesteld bij het Koninklijk besluit van 9 december 2005, Stb. 671. In artikel 53 WOR dat – zoals gewijzigd bij de wet inzake “versterking besturing” – is voorts bepaald dat de wet regels stelt omtrent het besluit van het (college van) bestuur van een op grond van de WHW bekostigde instelling voor hoger onderwijs of de WOR met uitzondering van hoofdstuk VIIB al dan niet op die instelling van toepassing is.

[10-015] De WOR geldt in beginsel voor elke *onderneming*. Zij verstaat daaronder elk in de maatschappij als zelfstandige eenheid optredend organisatorisch verband waarin krachtens arbeidsovereenkomst of krachtens publiekrechtelijke aanstelling arbeid wordt verricht (art. 1, eerste lid onder c, WOR). De openbare en bijzondere universiteiten, en hogescholen, de Open Universiteit, de openbare en bijzondere academische ziekenhuizen, de KNAW, KB en NWO voldoen alle in elk opzicht aan deze definitie. De universiteiten en hogescholen waarvoor krachtens besluit van het desbetreffende college van bestuur de WOR geldt alsmede de Open Universiteit, academische ziekenhuizen, KNAW, KB en NWO zijn dus ondernemingen in de zin van de WOR. Aangezien de WHW voor de academische ziekenhuizen en de drie genoemde onderzoeksorganisaties geen aanvullingen op of afwijkingen van de WOR inhoudt, komt hierna in dit hoofdstuk alleen de medezeggenschap bij de instellingen voor hoger onderwijs aan de orde.

[10-016] In de zin van de WOR wordt een onderneming in stand gehouden door een natuurlijk of rechtspersoon maar is zij zelf een arbeidsorganisatie⁸³⁹. De natuurlijke persoon of rechtspersoon die een onderneming in stand houdt, is in de zin van de WOR de *ondernemer* (art. 1, eerste lid onder d, WOR). In geval van een bijzondere universiteit of hogeschool is de vereniging of stichting waarvan de universiteit of hogeschool uitgaat, de ondernemer. Een openbare universiteit en de Open Universiteit zijn als rechtspersoon zelf de ondernemer. De WOR verplicht de ondernemer die een onderneming in stand houdt waarin in de regel ten minste vijftig personen werkzaam zijn, in het belang van het goed functioneren van die onderneming in al haar doelstellingen ten behoeve van het overleg met en de vertegenwoordiging van de in de onderneming werkzame personen een ondernemingsraad in te stellen en jegens deze raad de voorschriften, gesteld bij of krachtens die wet, na te leven (art. 2, eerste lid, WOR).

[10-017] De WOR bepaalt dat de ondernemer die een onderneming in stand houdt waarin in de regel ten minste vijftig personen werkzaam zijn, voor een *onderdeel van de onderneming* een afzonderlijke ondernemingsraad instelt indien dit bevorderlijk is voor een goede toepassing van deze wet in de onderneming. Het onderdeel waarvoor een afzonderlijke ondernemingsraad is ingesteld, wordt beschouwd als een onderneming in de zin van deze wet (art. 4 WOR). Deze bepaling brengt mee dat binnen een instelling voor hoger onderwijs voor faculteiten of daarmee vergelijkbare eenheden en

⁸³⁹ Rood/Van der Heijden, Wet op de ondernemingsraden, blz. 26

voor centrale diensten afzonderlijke ondernemingsraden moeten worden ingesteld indien dit voor een goede toepassing van de WOR binnen de instelling bevorderlijk is. Dit laatste moet niet snel worden aangenomen. Het uitgangspunt van de WOR is dat voor een onderneming een ondernemingsraad wordt ingesteld. Afsplitsing van een onderdeel maakt inbreuk op dat uitgangspunt⁸⁴⁰. Bovendien is er een alternatief: de instelling van onderdeelcommissies (art. 15, derde lid, WOR).

[10-018] De WOR bepaalt voorts dat de ondernemer die twee of meer ondernemingsraden heeft ingesteld, tevens voor de door hem in stand gehouden ondernemingen een *centrale ondernemingsraad* instelt indien dit bevorderlijk is voor een goede toepassing van de WOR ten aanzien van de betrokken ondernemingen (art. 33, eerste lid, WOR). Indien binnen een instelling voor hoger onderwijs voor onderdelen van de instelling afzonderlijke ondernemingsraden zijn ingesteld, zal al snel aan dat criterium zijn voldaan. Een instelling voor hoger onderwijs is immers meer dan een optelsom van faculteiten en diensten. Het college van bestuur is verantwoordelijk voor het bestuur van de instelling als geheel. De centrale ondernemingsraad, die niet in plaats treedt van de ondernemingsraden bij faculteiten en diensten maar er bovenop komt⁸⁴¹, is de overlegpartner van het college van bestuur.

[10-019] In plaats van afzonderlijke ondernemingsraden kunnen voor onderdelen van de onderneming *onderdeelcommissies* worden ingesteld. Dit is echter niet aan de ondernemer maar aan de ondernemingsraad, zij het dat een onderdeelcommissie niet kan worden ingesteld als de ondernemer daar bezwaar tegen heeft. Die raad moet zijn voornemen om commissies in te stellen schriftelijk voorleggen aan de ondernemer, met vermelding van de taak, samenstelling, bevoegdheden en werkwijze van de door hem in te stellen commissie. Bij bezwaar van de ondernemer kan de ondernemingsraad een beslissing van de kantonrechter vragen (art. 15, eerste lid, WOR). Onderdeelcommissies worden ingesteld voor de behandeling van de aangelegenheden van de desbetreffende onderdelen van de onderneming. De ondernemingsraad kan in het instellingsbesluit van een onderdeelcommissie aan deze commissie de bevoegdheid toekennen tot het plegen van overleg met degene die de leiding heeft van het betrokken onderdeel. In dat geval gaan de rechten en bevoegdheden van de ondernemingsraad ten aanzien van de aangelegenheden van het onderdeel, met uitzondering van de bevoegdheid tot het voeren van rechtsgedingen, over naar de onderdeelcommissie, tenzij de ondernemingsraad besluit een bepaalde aangelegenheid zelf te behandelen (art. 15, derde lid, WOR). Aangezien de behandeling van aangelegenheden zonder bevoegdheden geen zin heeft, zal aan onderdeelcommissies altijd wel de overlegbevoegdheid worden toegekend. In een onderdeelcommissie kunnen naast een of meer leden van de ondernemingsraad uitsluitend in het betrokken onderdeel werkzame personen zitting hebben (art. 15, derde lid, WOR). In een onderdeelcommissie moet derhalve ten minste een lid van de ondernemingsraad zitting hebben. Deze hoeft niet in het betrokken onderdeel

⁸⁴⁰ Rood/Van der Heijden, Wet op de ondernemingsraden, blz. 66

⁸⁴¹ Rood/Van der Heijden, Wet op de ondernemingsraden, blz. 447

werkzaam te zijn. Het ligt in de rede dat een onderdeelcommissie overwegend zal bestaan uit hen die in het onderdeel werkzaam zijn⁸⁴².

[10-020] De ondernemingsraad heeft *overlegbevoegdheid*. Ingevolge de WOR komen de ondernemer en de ondernemingsraad met elkaar bijeen binnen twee weken nadat hetzij de ondernemingsraad hetzij de ondernemer daarom onder opgave van redenen heeft verzocht (art. 23, eerste lid, WOR). De overlegvergadering moet worden onderscheiden van de vergadering van de raad zelf. Bij een dergelijke vergadering van de raad is de ondernemer niet aanwezig. Het overleg tussen de ondernemer en de ondernemingsraad moet betrekking hebben op aangelegenheden de onderneming betreffende. Het overleg wordt voor de ondernemer gevoerd door de bestuurder van de onderneming. Dat is degene die alleen dan wel tezamen met anderen in een onderneming rechtstreeks de hoogste zeggenschap uitoefent bij de leiding van de arbeid (art. 1, eerste lid onder e, WOR). Wanneer een onderneming meer dan één bestuurder heeft, dus in geval van een meerhoofdig college van bestuur, bepalen deze bestuurders tezamen wie van hen overleg pleegt met de ondernemingsraad (art. 23, vierde lid, WOR). Een dergelijke bepaling geldt niet incidenteel maar betreft een aanwijzing in een functie met een duurzaam karakter⁸⁴³.

[10-021] De ondernemingsraad heeft *recht op informatie*. De ondernemer is verplicht desgevraagd aan de ondernemingsraad en aan de commissies van die raad tijdig alle inlichtingen en gegevens te verstrekken die deze voor de vervulling van hun taak redelijkerwijze nodig hebben. De inlichtingen en gegevens worden desgevraagd schriftelijk verstrekt (art. 31, eerste lid, WOR). Naast deze antwoordplicht geldt nog een aantal spontane informatieplichten: de ondernemer is verplicht aan de ondernemingsraad bij het begin van iedere zittingsperiode, dus periodiek, schriftelijk gegevens te verstrekken van organisatorische of juridische aard (art. 31, tweede lid, WOR).

[10-022] De ondernemingsraad heeft een *voorstelrecht* of, zoals dit recht ook wel wordt genoemd, een "initiatiefrecht": hij is bevoegd in of buiten de overlegvergadering aan de ondernemer voorstellen te doen omtrent aangelegenheden die de onderneming betreffen (art. 23, tweede en derde lid, WOR). Onder deze aangelegenheden is niet begrepen het beleid ten aanzien van, alsmede de uitvoering van een bij of krachtens een wettelijk voorschrift aan de ondernemer opgedragen publiekrechtelijke taak, behoudens voor zover deze uitvoering de werkzaamheden van de in de onderneming werkzame personen betreft. Het is de vraag of daaronder ook de bij wet vastgestelde taken van de universiteiten, hogescholen, Open Universiteit, academische ziekenhuizen, NWO, KNAW en KB zijn begrepen. In de toelichting op de tweede nota van wijziging op het ontwerp dat heeft geleid tot de Wet van 5 mei 1995, Stb. 231, is gezegd dat zij geen typische overheidsstaken vervullen⁸⁴⁴. Dat is op zich zelf juist nu zowel het geven van hoger onderwijs en het verrichten van wetenschappelijk onderzoek geen monop-

⁸⁴² Rood/van der Heijden, Wet op de ondernemingsraden, blz. 162

⁸⁴³ Rood/Van der Heijden, Wet op de ondernemingsraden, blz. 246

⁸⁴⁴ Kamerstukken II, 1994-1995, 23 551, nr. 7

lie van de overheid is maar daarentegen vrij is. Het zijn daarentegen wel taken in het publiek belang, die om die reden ook door de overheid worden bekostigd. Naar mijn mening is er niets op tegen als de ondernemingsraad ook voorstellen doet die betrekking hebben op het onderwijs- of onderzoekbeleid of de uitvoering daarvan, zij het dat er geen waarborg is dat de ondernemingsraad in meerderheid is samengesteld uit (vertegenwoordigers van) docenten en onderzoekers. Voorstellen in de overlegvergadering kunnen mondeling of schriftelijk worden gedaan. De ondernemer behoeft daarover niet meer te doen dan daarover overleg te plegen. Voor voorstellen buiten de overlegvergadering geldt een zwaardere procedure. Zij moeten schriftelijk worden gedaan en moeten zijn voorzien van een toelichting. De ondernemer moet daarover een besluit nemen. Voordat hij dit doet, moet hij ten minste eenmaal overleg hebben gepleegd in een overlegvergadering. Na dat overleg moet de ondernemer zo spoedig mogelijk schriftelijk en met redenen omkleed aan de ondernemingsraad meedelen of en in hoeverre hij overeenkomstig het voorstel zal besluiten (art. 23, derde lid, WOR).

[10-023] De ondernemingsraad heeft *adviesrecht*. De wet geeft een hele catalogus van voorgenomen besluiten ten aanzien waarvan dit adviesrecht bestaat (art. 25, eerste lid, WOR). De raad moet door de ondernemer in de gelegenheid worden gesteld advies uit te brengen over elk door hem voorgenomen besluit tot:

- overdracht van de zeggenschap over de onderneming of een onderdeel daarvan,
- het vestigen van, dan wel het overnemen of afstoten van de zeggenschap over een andere onderneming, alsmede het aangaan van, het aanbrengen van een belangrijke wijziging in of het verbreken van duurzame samenwerking met een andere onderneming, waaronder begrepen het aangaan, in belangrijke mate wijzigen of verbreken van een belangrijke financiële deelneming vanwege of ten behoeve van een dergelijke onderneming,
- beëindiging van de werkzaamheden van de onderneming of van een belangrijk onderdeel daarvan,
- belangrijke inkrimping, uitbreiding of andere wijziging van de werkzaamheden van de onderneming,
- belangrijke wijziging in de organisatie van de onderneming, dan wel in de verdeling van bevoegdheden binnen de onderneming,
- wijziging van de plaats waar de onderneming haar werkzaamheden uitoefent,
- het groepsgewijze werven of inlenen van arbeidskrachten,
- het doen van een belangrijke investering ten behoeve van de onderneming,
- het aantrekken van een belangrijk krediet ten behoeve van de onderneming,
- het verstrekken van een belangrijk krediet en het stellen van zekerheid voor belangrijke schulden van een andere ondernemer, tenzij dit geschiedt in de normale uitoefening van werkzaamheden in de onderneming,
- invoering of wijziging van een belangrijke technologische voorziening,
- het treffen van een belangrijke maatregel in verband met de zorg van de onderneming voor het milieu, waaronder begrepen het treffen of wijzigen van een beleidsmatige, organisatorische en administratieve voorziening in verband met het milieu,

- vaststelling van een regeling met betrekking tot het zelf dragen van het risico van betaling van het ziekengeld en WGA-uitkering⁸⁴⁵, beide als bedoeld in de Wet financiering sociale verzekeringen⁸⁴⁶, en
- het verstrekken en het formuleren van een adviesopdracht aan een deskundige buiten de onderneming betreffende een der hiervoor bedoelde aangelegenheden.

[10-024] Ten aanzien van een aantal andere voorgenomen besluiten van de ondernemer heeft de ondernemingsraad *instemmingsrecht*. Ook hiervan geeft de wet een catalogus (art. 27, eerste lid, WOR). De ondernemer behoeft de instemming van de ondernemingsraad voor elk door hem voorgenomen besluit tot vaststelling, wijziging of intrekking van:

- een regeling met betrekking tot een pensioenverzekering, een winstdelingsregeling of een spaarregeling;
 - een arbeids- en rusttijdenregeling of een vakantieregeling,
 - een belonings- of een functiewaarderingssysteem,
 - een regeling op het gebied van de arbeidsomstandigheden, het ziekteverzuim of het reïntegratiebeleid,
 - een regeling op het gebied van het aanstellings-, ontslag- of bevorderingsbeleid,
 - een regeling op het gebied van de personeelsopleiding,
 - een regeling op het gebied van de personeelsbeoordeling,
 - een regeling op het gebied van het bedrijfsmaatschappelijk werk,
 - een regeling op het gebied van het werkoverleg,
 - een regeling op het gebied van de behandeling van klachten,
 - een regeling omtrent het verwerken van alsmede de bescherming van de persoonsgegevens van de in de onderneming werkzame personen, en
 - een regeling inzake voorzieningen die gericht zijn op of geschikt zijn voor waarneming van of controle op aanwezigheid, gedrag of prestaties van de in de onderneming werkzame personen,
- een en ander voor zover betrekking hebbende op alle of een groep van de in de onderneming werkzame personen.

[10-025] Het vorenstaande maakt duidelijk dat waar het om (belangrijke) voorgenomen besluiten van de ondernemer op *strategisch, organisatorisch of bedrijfseconomisch gebied* gaat, de ondernemingsraad adviesrecht en geen instemmingsrecht heeft. Het is aan de ondernemer de strategie van de onderneming, de organisatie van de onderneming enz. te bepalen. De ondernemingsraad kan hiervoor geen (mede)verantwoordelijkheid dragen. Het adviesrecht is evenwel voor de ondernemer niet vrijblijvend. Indien de ondernemer bij zijn besluit het advies van de ondernemingsraad niet of niet geheel heeft gevolgd, moet aan de ondernemingsraad worden meegegeed waarom van dat advies is afgeweken (art. 25, vijfde lid, WOR). Bovendien is wanneer het besluit van de ondernemer niet overeenstemt met het advies van de ondernemingsraad,

⁸⁴⁵ De werkhervattingsuitkering gedeeltelijk arbeidsgeschikten, bedoeld in artikel 54 van de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (Stb. 2005, 572)

⁸⁴⁶ Wet van 16 december 2004, Stb. 2005, 36

de ondernemer verplicht de uitvoering van zijn besluit op te schorten tot een maand na de dag waarop de ondernemingsraad van het besluit in kennis is gesteld. De verplichting vervalt wanneer de ondernemingsraad dat te kennen geeft (art. 25, zesde lid, WOR). De ondernemingsraad kan bij de ondernemingskamer van het gerechtshof te Amsterdam beroep instellen tegen het besluit van de ondernemer, hetzij wanneer dat besluit niet in overeenstemming is met het advies van de ondernemingsraad, hetzij wanneer feiten of omstandigheden bekend zijn geworden, die, waren zij aan de ondernemingsraad bekend geweest ten tijde van het uitbrengen van zijn advies, aanleiding zouden kunnen zijn geweest om dat advies niet uit te brengen zoals het is uitgebracht (art. 26, eerste lid, WOR). Het beroep kan uitsluitend worden ingesteld ter zake dat de ondernemer bij afweging van de betrokken belangen niet in redelijkheid tot zijn besluit had kunnen komen (art. 26, vierde lid, WOR).

[10-026] Het instemmingsrecht van de ondernemingsraad heeft betrekking op voorgenomen besluiten van de ondernemer inzake een belonings- of een functiewaarderingsysteem en inzake een aantal personele regelingen. Het gaat hier voornamelijk om besluiten waarvan de personeelsleden de gevolgen heel direct bij hun werkzaamheden ondervinden. Dit zijn besluiten van geheel andere aard dan die waarop het adviesrecht betrekking heeft. De instemming is niet vereist, voor zover de betrokken aangelegenheid voor de onderneming reeds inhoudelijk is geregeld in een Cao of een regeling van arbeidsvoorwaarden vastgesteld door een publiekrechtelijk orgaan (art. 27, derde lid, WOR)⁸⁴⁷. Heeft de ondernemer voor het voorgenomen besluit geen instemming van de ondernemingsraad verkregen, dan kan hij de kantonrechter toestemming vragen om het besluit te nemen. De kantonrechter geeft slechts toestemming, indien de beslissing van de ondernemingsraad om geen instemming te geven onredelijk is, of het voorgenomen besluit van de ondernemer gevegd wordt door zwaarwegende bedrijfsorganisatorische, bedrijfseconomische of bedrijfs sociale redenen (art. 27, vierde lid, WOR).

10.3. Modellen van medezeggenschap

[10-027] De keuze van het model van medezeggenschap is aan het college van bestuur. Het college van bestuur moet besluiten hetzij dat de WOR met uitzondering van hoofdstuk VIIB van die wet van toepassing is op de instelling, dan wel dat de WOR niet van toepassing is op de instelling (artt. 9.30, eerste lid, 10.16a, eerste lid, en 11.13). In het laatste geval geldt de desbetreffende medezeggenschapsregeling van de WHW zelf (artt. 9.30, vierde lid, 10.16a, vierde lid). In het eerste geval wordt de medezeggenschapsregeling van de WHW voor de betrokken instelling buiten werking gesteld (artt. 9.30, derde lid, en 10.16a, derde lid).

[10-028] Het voorgenomen besluit van het college behoeft de instemming van het bestaande medezeggenschapsorgaan dan wel de bestaande medezeggenschapsorganen (artt. 9.30, vijfde lid, 9.33, onder f, 10.16a, vijfde lid, 10.20, onder g, en 11,13, tweede

⁸⁴⁷ Zie ook paragraaf 7.3.

lid), hetgeen een verandering van het eens gekozen model weinig waarschijnlijk maakt. Het is merkwaardig dat dit belangrijke besluit van het college niet (meer) is onderworpen aan de goedkeuring van de raad van toezicht (artt. 9.8, tweede lid onder g, “oud” WHW). Wellicht is de desbetreffende bepaling gesneuveld als gevolg van een overdreven harmonisatiedwang bij het opstellen van het ontwerp van de wet inzake “versterking besturing”⁸⁴⁸. Overigens is het ondenkbaar dat het college van bestuur een besluit inzake het medezeggenschapsmodel zal nemen zonder de goedkeuring van de raad van toezicht.

[10-029] Indien voor de gesplitste medezeggenschap wordt gekozen, hoeft niet alleen de keuze van het college van bestuur voor dat model maar ook de medezeggenschapsregeling ten behoeve van de studenten de instemming van het bestaande medezeggenschapsorgaan of de bestaande medezeggenschapsorganen. Als dat een ondernemingsraad en studentenraad zijn en de keuze van het college om te komen tot een wijziging van het model van medezeggenschap of de medezeggenschapsregeling ten behoeve van de studenten, niet de instemming van een van beide raden verkrijgt, geldt voor een daaruit voortkomend geschil de geschillenregeling van de WHW. Hierop kom ik in paragraaf 10.9 terug.

[10-030] Het college van bestuur kan het besluit over het te hanteren medezeggenschapsmodel telkens opnieuw nemen, maar niet eerder dan nadat vijf jaren zijn verstreken sedert het van kracht worden van het vorige besluit (artt. 9.30, tweede lid, en 10.16a, tweede lid). Deze bepaling zou m.i. moeten vervallen. Het college van bestuur kan zelf afwegen wat de voor- en nadelen zijn van een ingrijpende wijziging van het medezeggenschapsmodel en of het opportuun is een desbetreffend besluit te nemen. Indien het college dat nodig acht, moet een dergelijk besluit ook eerder dan vijf jaar na een vorig besluit kunnen worden genomen.

10.4. Bijzondere instellingen

[10-031] Voor de uit 's Rijks kas bekostigde bijzondere universiteiten en hogescholen bestaat de mogelijkheid op grond van de eigen aard van de bijzondere instelling, waarbij in het bijzonder moet worden gedacht aan de eigen de godsdienstige of levensbeschouwelijke aard, van de medezeggenschapsvoorschriften af te wijken. De regeling voor de bijzondere universiteiten en de hogescholen verschillen van elkaar. Dit berust op de verschillende voorgeschiedenis van beide regelingen.

[10-032] In de structuurregeling van de *bijzondere universiteit* moet de regeling van de WHW inzake de medezeggenschap binnen de openbare universiteit worden overgenomen – dus incl. de mogelijkheid te kiezen voor een van beide modellen van medezeggenschap – voor zover de eigen aard van de bijzondere universiteit zich daartegen naar

⁸⁴⁸ Vgl. de memorie van toelichting: “De omschrijving van de taken van de raad van toezicht wordt gemonitiseerd en geharmoniseerd met de vergelijkbare bepaling die voor de BVE-sector in de Wet educatie en beroepsopdracht wordt voorgesteld” (Kamerstukken II, 2008–2009, 31 821, nr. 3, blz. 68).

het oordeel van het college van bestuur⁸⁴⁹ niet verzet (art. 9.51, tweede lid). De minister van OCW kan binnen drie maanden na ontvangst van de structuurregeling of van een wijziging daarvan tegen afwijkingen bezwaar maken indien hij van oordeel is dat het college van bestuur daarvoor in redelijkheid geen beroep heeft kunnen doen op de eigen aard van de bijzondere universiteit (art. 9.51, derde lid). Binnen drie maanden moet dan het bezwaar zijn ondervangen, behoudens de mogelijkheid van beroep op de rechter. Totdat de beroepstermijn is verstreken of, indien beroep is ingesteld, op het beroep is beslist, is de werking van het besluit van de minister opgeschort (art. 9.51, vierde lid). In strijd met dit sedert de WUB 1970 bestaande systeem wordt in het ontwerp van wet inzake de fusietoets in het onderwijs rechtstreeks in de wet (art. 9.51, zesde lid) aan de universiteitsraad instemmingsrecht toegekend ten aanzien van een voorgenomen besluit van het bestuur van de rechtspersoon waarvan die universiteit uitgaat, tot overdracht van de universiteit aan een andere rechtspersoon (bestuursoverdracht) of om te komen tot een bestuurlijke of institutionele fusie⁸⁵⁰. Afgezien van het feit dat bij deze wijzigingswet de mogelijkheid van gesplitste medezeggenschap bij een bijzondere instelling over het hoofd is gezien, is het toekennen van een instemmingsrecht voor medezeggenschapsorganen bij een bestuursoverdracht of een fusie in strijd met de uitgangspunten van de algemene medezeggenschapsregeling zoals neergelegd in de WOR en gezien het feit dat het besluiten van strategische aard betreft principieel onjuist.

[10-033] Wat de *hogescholen* betreft kan de minister van OCW op verzoek van het instellingsbestuur ontheffing verlenen van de desbetreffende wettelijke voorschriften. Dit verzoek moet steunen op gronden die verband houden met de godsdienstige of levensbeschouwelijke overtuiging, die aan de hogeschool ten grondslag ligt, en indien het instellingsbestuur tevens heeft aangetoond dat zijn verzoek wordt ondersteund door een meerderheid van twee derden zowel van het personeel als van de studenten. De minister moet de ontheffing vervallen verklaren, indien de gronden waarop zij berustte, niet meer aanwezig zijn dan wel indien zij niet meer wordt ondersteund door een meerderheid van twee derden van elk van de in het eerste lid bedoelde categorieën. Het college van bestuur doet elke vijf jaren aan de minister mededeling omtrent de stand van zaken met betrekking tot de gronden van de ontheffing en de ondersteuning ervan (art. 10.38).

[10-034] Deze beide regelingen zin naar mijn mening achterhaald. Medezeggenschap, in elk geval voor het personeel, is een inmiddels een sociaal grondrecht geworden. Als de WOR zonder problemen kan gelden voor tal van andere bijzondere instellingen op godsdienstige of levensbeschouwelijke grondslag zoals ziekenhuizen, bejaardenoorden, enz., kan zij ook onverkort gelden voor bijzondere universiteiten en hogescholen.

⁸⁴⁹ Het toekennen van deze bevoegdheid aan het college van bestuur is zoals in paragraaf 9.3 is opgemerkt, een principieel onjuist. Het is niet het college van bestuur van de bijzondere universiteit maar het bestuur van de rechtspersoon waarvan de bijzondere universiteit uitgaat, die bepaalt wat de eigen aard van de instelling inhoudt en welke de consequenties daarvan zijn.

⁸⁵⁰ Zie paragraaf 2.1.5.

10.5. Het model van de gesplitste medezeggenschap

[10-035] Indien het college van bestuur besluit dat de WOR van toepassing is, moet dat besluit gepaard gaan met de vaststelling door het college van bestuur van een *medezeggenschapsregeling ten behoeve van de studenten* binnen de instelling, die ten minste gelijkwaardig is aan het bepaalde in de medezeggenschapsregeling van de WHW (artt. 9.30, derde lid, en 10.16a, derde lid). Ook voor de studenten van de Open Universiteit eist de wet een gelijkwaardige medezeggenschapsregeling (art. 11.13). Het ligt naar mijn mening in de rede dat bij een universiteit of hogeschool in de medezeggenschapsregeling wordt voorzien in een studentenraad dan wel, indien er faculteiten of daarmee vergelijkbare eenheden zijn, in (decentrale) studentenraden voor die eenheden en in een centrale studentenraad voor de instelling als geheel. De in de medezeggenschapsregeling vast te stellen medezeggenschapsstructuren moeten immers zo veel mogelijk aansluiten bij “de organisatiestructuur, besluitvormingsprocedures en verantwoordelijkheidsverdelingen” binnen de instelling op grond van het beginsel dat de medezeggenschap de zeggenschap volgt (artt. 9.30, zesde lid, 10.16a, zesde lid, en 11.13). Wat de toepassing van de WOR betreft zal indien er binnen de instelling faculteiten of daarmee vergelijkbare eenheden zijn, op grond van datzelfde beginsel moeten worden voorzien in hetzij een centrale ondernemingsraad en (decentrale) ondernemingsraden hetzij in een ondernemingsraad en onderdeelcommissies. Dit geldt echter niet voor de medezeggenschap van studenten bij de Open Universiteit. Indien bij die universiteit zou worden gekozen voor ongesplitste medezeggenschap is een faculteitsraad voor de medezeggenschap van personeelsleden en studenten gezamenlijk niet wettelijk voorgeschreven (art. 11.13, derde lid) en behoeft bij gesplitste medezeggenschap bij de Open Universiteit evenmin in studentenmedezeggenschap op faculteitsniveau te worden voorzien. Dit laatste vloeit logisch voort uit het wettelijke voorschrift dat bij gesplitste medezeggenschap voor studenten een medezeggenschapsregeling moet worden vastgesteld die ten minste gelijkwaardig is aan die welke voor hen zou gelden bij ongesplitste medezeggenschap (art. 11.13 juncto art. 9.30, derde lid, tweede volzin). Bij ongesplitste medezeggenschap geldt voor hen geen medezeggenschapsregeling en dus ook niet bij gesplitste medezeggenschap.

[10-036] Indien het college van bestuur besluit dat de WOR van toepassing is, is er van rechtswege een *gezamenlijke vergadering* van de (centrale) ondernemingsraad en de (centrale) studentenraad. Ook bij de Open Universiteit moet er een gezamenlijke vergadering zijn (artt. 9.30a, eerste lid, 10.16b, eerste lid, en 11.13). Het college van bestuur behoeft de voorafgaande instemming van deze gezamenlijke vergadering voor elk door het college te nemen besluit met betrekking tot de vaststelling of wijziging van het instellingsplan, de vormgeving van het systeem van kwaliteitszorg, het voorgenomen beleid in het licht van de uitkomsten van de kwaliteitsbeoordeling en het bestuurs- en beheersreglement alsmede, met uitzondering van enkele onderwerpen hierin, de vaststelling of wijziging van de onderwijs- en examenregeling (artt. 9.30a, tweede lid, 10.16b, tweede lid, en 11.13). Dit laatste is uiteraard alleen van toepassing voor zover de desbetreffende bevoegdheid binnen de hogeschool niet aan het bestuur

van een faculteit of aan een daarmee vergelijkbaar orgaan is gedelegeerd. De gezamenlijke vergadering is gecreëerd omdat anders de situatie zou ontstaan dat de studenten in het kader van de medezeggenschap meer rechten zouden hebben dan het personeel. De WOR kent immers geen instemmingsrecht ten aanzien van deze besluiten. Kennelijk is bij het opstellen van het ontwerp van de MUB en de parlementaire behandeling van dat ontwerp niet de vraag gesteld of er wel goede reden is om in afwijking van de WOR en anders dan de Wet medezeggenschap cliënten zorginstellingen bepaalt, een instemmingsrecht te geven op deze besluiten. Het is aannemelijk dat het instemmingsrecht ten aanzien van deze besluiten in de MUB is opgenomen omdat onder het “oude regime” deze besluiten door de universiteitsraad, resp. faculteitsraad werden genomen of goedgekeurd, en kennelijk de verantwoordelijke bewindslieden daarvan niet al te zeer afstand durfden te nemen.

[10-037] Het voorgenomen besluit van het college van bestuur tot vaststelling van een *reglement voor de gezamenlijke vergadering*, behoeft de instemming van de gezamenlijke vergadering met een twee derde meerderheid (artt. 9.30a, derde lid, en 10.16b, derde lid, juncto de artt. 9.34, tweede lid, 10.21, tweede lid, en 11.13). In het reglement moeten in elk geval worden geregeld de wijze waarop het college van bestuur informatie aan de gezamenlijke vergadering verstrekt, de termijnen waarbinnen tot instemming of onthouding van instemming dient te worden besloten, en waarbinnen advies dient te worden uitgebracht alsmede de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de hierna te bespreken bevoegdheid van de gezamenlijke vergadering het college van bestuur uit te nodigen om het voorgenomen beleid te bespreken waaronder de minimale termijn waarop het college van bestuur kan worden uitgenodigd (artt. 9.30a, derde lid, en 10.16b, derde lid, juncto resp. de artt. 9.34, derde lid, aanhef en onder f en g, en 10.22, aanhef en onder f en g). In het reglement kunnen worden geregeld de (overige) aangelegenheden waarover de gezamenlijke vergadering instemmingsrecht heeft. In het reglement wordt, indien de aantallen leden van de (centrale) ondernemingsraad en de (centrale) studentenraad niet gelijk zijn, tevens geregeld de wijze waarop voor beide geledingen wordt voorzien in gelijke invloed op de besluitvorming binnen de gezamenlijke vergadering.

[10-038] De (centrale) ondernemingsraad en de (centrale) studentenraad hebben ook bevoegdheden ten aanzien van de *profielen* op basis waarvan de leden van de raad van toezicht worden benoemd. Beide raden moeten in de gelegenheid worden gesteld om aan de raad van toezicht over deze profielen advies uit te brengen (artt. 9.7, vijfde lid, 10.20a, derde lid, en 11.5, vijfde lid). Zij kunnen deze bevoegdheden afzonderlijk maar ook in de gezamenlijke vergadering uitoefenen.

[10-039] Een van de leden van de raad van toezicht wordt benoemd op *voordracht* van de beide raden. De voordracht bevat ten minste twee namen. Indien de voorgedragen kandidaten niet worden benoemd, wordt een nieuwe voordracht gedaan. Het tot benoeming bevoegde orgaan kan gemotiveerd afwijken van de tweede voordracht (artt.

9.7, tweede lid, 10.3d, vierde lid, en 11.5, tweede lid)⁸⁵¹. Deze regeling is te beschouwen als een analogon van de regeling in het BW, waarin de ondernemingsraad personen voor benoeming tot lid van de raad van commissarissen in een naamloze of besloten vennootschap kan aanbevelen (artt. 158 en 268 van Boek 2 van het BW). Om tot deze voordracht te komen, is besluitvorming in de gezamenlijke vergadering noodzakelijk.

[10-040] Beide raden moeten door de raad van toezicht vertrouwelijk worden *gehoord* voordat de raad van toezicht tot benoeming of ontslag van een lid van het college van bestuur overgaat. Dit horen geschiedt op een zodanig tijdstip dat het van wezenlijke invloed kan zijn op de besluitvorming (artt. 9.3, tweede lid, 10.24, derde lid, en 11.2, tweede lid)⁸⁵².

[10-041] De (centrale) ondernemingsraad en de (centrale) studentenraad hebben sedert de wijzigingswet inzake “versterking besturing” ook het recht op *overleg*, tweemaal per jaar, *met de raad van toezicht* (art. 9.8, tweede lid, en 10.3d, zesde lid). Dit kan evenwel geen overleg zijn, laat staan een overlegvergadering, uitmondend in besluiten, maar slechts een onderlinge gedachtewisseling. De gezamenlijke vergadering van (centrale) ondernemingsraad en (centrale) studentenraad heeft sedert de wetwijziging inzake “aanpassing accreditatiestelsel” de bevoegdheid het college van bestuur ten minste twee maal per jaar uit te nodigen om “het voorgenomen beleid” te bespreken aan de hand van een door de gezamenlijke vergadering opgestelde agenda (artt. 9.30a, vierde lid, en 10.6b, vierde lid). Dit is dus geen formele overlegvergadering maar een bijeenkomst van de gezamenlijke vergadering waarbij het college van bestuur te gast is. Dit zou, aldus de toelichting op de nota van wijziging van het ontwerp van de genoemde wijzigingswet, “de kans” bieden “om over onderwerpen te spreken op een moment dat er nog geen concrete voorstellen liggen”⁸⁵³. Deze bepaling die kennelijk “wisselgeld” is voor het schrappen van de bepaling over de student-assessor⁸⁵⁴, is overbodig omdat in een formele overlegvergadering met de ondernemingsraad “de aangelegenheden, de onderneming betreffende, aan de orde (worden) gesteld, ten aanzien waarvan hetzij de ondernemer, hetzij de ondernemingsraad overleg wenselijk acht of waarover ingevolge het bij of krachtens deze wet bepaalde overleg tussen de ondernemer en de ondernemingsraad moet plaatsvinden” (art. 23, tweede lid, WOR) en een analoge bepaling voor de studentenraad geldt (art. 9.30, derde lid, tweede volzin, juncto 9.32, tweede lid, art. 10.16a, derde lid, tweede volzin, juncto art. 10.19, tweede lid, en 11.13).

⁸⁵¹ Overigens wordt in de tekst van artikel 10.3d, vierde lid, WHW per abuis de minister ten tonele gevoerd als benoemende instantie van de leden van de raad van toezicht van de bijzondere hogeschool!

⁸⁵² Voor de hogescholen is dit in de wet per abuis tweemaal bepaald: art. 10.2, derde lid, juncto art. 9.3, tweede lid, en art. 10.24, derde lid, WHW.

⁸⁵³ Kamerstukken II, 2009-2010, 32 210, nr. 7, blz. 7

⁸⁵⁴ Zie paragraaf 9.5.2.

[10-042] De wettelijke eis dat in het model van de gesplitste medezeggenschap de medezeggenschapsregeling voor de studenten ten minste gelijkwaardig is aan het bepaalde in de medezeggenschapsregeling van de WHW (artt. 9.30, derde lid, 10.16a, derde lid, en 11.13) brengt mee dat in dit model de (centrale) studentenraad *adviesrecht* heeft ten aanzien van voorgenomen besluiten van het college van bestuur inzake:

- aangelegenheden die het voortbestaan en de goede gang van zaken binnen de universiteit of hogeschool betreffen,
- de begroting
- het algemeen personeels- en benoemingsbeleid, voor zover de personeelsgeleding ten aanzien hiervan instemmingsrecht heeft,
- het beleid ten aanzien van het instellingscollegegeld, en
- de regeling van het instellingsbestuur ten aanzien van terugbetaling van wettelijk collegegeld.

In het model van de ongesplitste medezeggenschap is ten aanzien van deze onderwerpen adviesrecht toegekend aan de universiteits- of hogeschoolraad, resp. aan de studentengeleding van die raad (artt. 9.33a en 10.20a).

[10-043] Die wettelijke eis brengt voorts mee dat de (centrale) studentenraad *instemmingsrecht* heeft ten aanzien van voorgenomen besluiten betreffende inzake de vaststelling van het studentenstatuut (art. 7.59) en het beleid bij de toepassing van het profileringsfonds en de daarop betrekking hebbende regels (art. 7.51, vierde lid). In het model van de ongesplitste medezeggenschap is ten aanzien van deze onderwerpen instemmingsrecht toegekend aan de universiteits- of hogeschoolraad (artt. 9.33, onder c en g, en 10.20, onder c en g).

[10-044] Indien bevoegdheden bij of krachtens de wet zijn belegd op een lager niveau binnen de instelling dan het college van bestuur, is het bepaalde in het reglement voor de gezamenlijke vergadering op grond van het eerder genoemde beginsel, dat de medezeggenschap de zeggenschap volgt (artt. 9.30, zesde lid, 10.16a, zesde lid, en 11.13), van overeenkomstige toepassing. Indien derhalve bijv. bij een hogeschool de bevoegdheid de onderwijs- en examenregeling vast te stellen, is belegd bij het bestuur van een faculteit of bij een daarmee vergelijkbaar orgaan, behoeft dat bestuur of orgaan de voorafgaande instemming op het desbetreffende besluit van de gezamenlijke vergadering van de decentrale ondernemingsraad of de onderdeelcommissie en de decentrale studentenraad.

[10-045] Voor medezeggenschapsgeschillen waarbij de gezamenlijke vergadering dan wel een studentenraad betrokken is, geldt de geschillenregeling van de WHW, die in paragraaf 10.10 wordt besproken.

10.6. Het model van de ongesplitste medezeggenschap

[10-046] Het model van de ongesplitste medezeggenschap wordt voor de openbare universiteiten geregeld in hoofdstuk 9 van de WHW en voor de hogescholen in hoofd-

stuk 10. De regeling voor beide categorieën instellingen ten aanzien van de universiteitsraad resp. de (centrale) medezeggenschapsraad – hierna gemakshalve genoemd: hogeschoolraad – zijn vrijwel identiek. Deze regeling wordt besproken in paragraaf 10.7. De regeling van de medezeggenschap lager in de organisatie komt aan de orde in paragraaf 10.8.

[10-047] Overigens wordt het model van de ongesplitste medezeggenschap door de wetgever niet volledig in al zijn consequenties doorgevoerd.

- In de eerste plaats kent de wet een aantal medezeggenschapsrechten toe aan de beide geledingen afzonderlijk. Ik bespreek deze in de paragrafen 10.7.9 en 10.7.10.

- In de tweede plaats bepaalt de wet dat het college van bestuur het personeel en de studenten in de gelegenheid stelt om desgewenst een personeelscommissie dan wel afzonderlijke commissies voor onderscheiden personeelscategorieën of -groeperingen, en een studentencommissie in te stellen (artt. 9.47, eerste lid, en 10.34, eerste lid). Het gaat hier niet om commissies uit de raad maar om commissies van het college van bestuur, die bevoegd zijn desgevraagd of eigener beweging advies uit te brengen aan de universiteits- of hogeschoolraad over de aangelegenheden die de desbetreffende commissie in het bijzonder aangaan. De wet bepaalt voorts dat de raad op verzoek van een dergelijke commissie het college van bestuur in kennis stelt van een schriftelijk advies van de commissie. Het college moet in dat geval alvorens over te gaan tot het uitbrengen van een reactie, de commissie ten minste eenmaal in de gelegenheid met hem overleg te plegen over zijn voorstel (artt. 9.47, tweede lid, en 10.34, tweede lid). Ten slotte moet ook de raad zelf dergelijke commissies ten minste eenmaal per jaar in de gelegenheid stellen om over aangelegenheden die de desbetreffende commissie in het bijzonder aangaan, met hem overleg te voeren (artt. 9.32, achtste lid, en 10.19, achtste lid).

[10-048] De regeling van deze commissies is overbodig. Ook zonder wettelijke regeling kunnen dergelijke commissies worden ingesteld. Bovendien is de regeling onzinnig waar het de raad het college van bestuur in kennis moet stellen van een advies van een door het college ingestelde commissie!. Erger is, althans als men het model van de ongesplitste medezeggenschap voorstaat, dat de wetgever met deze expliciete regeling zelf dat model ondergraaft. De desbetreffende bepalingen zouden dan ook moeten worden geschrapt.

10.7. Ongesplitste medezeggenschap: de universiteits- en hogeschoolraad

[10-049] In de volgende paragrafen bespreek ik de samenstelling van de universiteits- of hogeschoolraad en de verschillende aan die raad toekomende medezeggenschapsrechten: het recht op overleg, het recht op informatie, het voorstel- of initiatiefrecht, het adviesrecht, het instemmingsrecht en de procesbevoegdheid alsmede de bijzondere bevoegdheden van de afzonderlijke geledingen in de raad.

10.7.1. Samenstelling van de universiteits- of hogeschoolraad

[10-050] Ingevolge de WHW is er aan een universiteit een universiteitsraad verbonden en aan een hogeschool een hogeschoolraad (artt. 9.31, eerste lid, en 10.17, eerste lid).

[10-051] De wet bepaalt het *maximaal aantal leden* van de raad. De wettelijke bepalingen terzake verschillen al naar gelang het een universiteitsraad dan wel hogeschoolraad betreft. Het aantal leden van de universiteitsraad bedraagt ten hoogste vierentwintig. Het aantal leden van de hogeschoolraad bedraagt aan een hogeschool met minder dan 750 studenten ten hoogste tien, met 750 tot 1250 studenten ten hoogste veertien en met 1250 of meer studenten ten hoogste vierentwintig (artt. 9.31, tweede lid, en 10.17, tweede lid). De wetgever heeft de kans gemist deze bepalingen in het kader van de wijzigingswet inzake “versterking besturing” te harmoniseren. Het exacte aantal leden van de raad moet worden bepaald in het reglement voor de raad, dat de wet in de regeling van de medezeggenschap bij de hogescholen aanduidt als: het medezeggenschapsreglement (artt. 9.34, derde lid onder c, en 10.22, onder c). Op dit door het college van bestuur vast te stellen reglement, in dit hoofdstuk ook voor de universiteit verder aangeduid als “medezeggenschapsreglement” kom hierna nog terug.

[10-052] De universiteits- of hogeschoolraad kent *twee geledingen*: de raad bestaat voor de helft uit leden die door en uit het personeel worden gekozen, en voor de helft uit leden die door en uit de studenten worden gekozen (artt. 9.31, derde lid, en 10.17, derde lid). Er wordt dus voor de samenstelling van de raad, net zo min als in de WOR, geen onderscheid gemaakt tussen het personeel dat belast is met onderwijs of onderzoek enerzijds en ondersteunend en beheerspersoneel anderzijds. Medezeggenschapsraden zijn, nu daarin een meerderheid voor de professionele kern van docenten en onderzoekers niet is gewaarborgd, dan ook niet de geëigende gremia om te adviseren over, laat staan in te stemmen met voorgenomen besluiten van het college van bestuur of besturen van faculteiten dan wel van daarmee vergelijkbare eenheden inzake de programmering van onderwijs of onderzoek.

[10-053] In het medezeggenschapsreglement voor de universiteit kan, indien dit bevorderlijk is voor een goede toepassing van de medezeggenschapsregeling van de WHW, worden bepaald dat een of meer groepen van personen die anders dan krachtens publiekrechtelijke aanstelling of op grond van een arbeidsovereenkomst dan wel anders dan op grond van een inschrijving als student of extraneus aan de universiteit zijn verbonden, worden aangemerkt als personeelsleden onderscheidenlijk studenten (artt. 9.34, vierde lid). Deze bepaling maakt het mogelijk om bijv. studenten van niet-initiële opleidingen, die geen “student” zijn in de zin van de WHW, voor de medezeggenschap als student aan te merken waardoor zij het actief en passief kiesrecht voor de universiteits- en faculteitsraden verkrijgen. De wettelijke bepaling maakt overigens duidelijk dat extranei voor de medezeggenschap niet worden en niet kunnen worden aangemerkt als student. Voor de hogescholen ontbreekt een analoge bepaling. Ook dit is een door de wetgever gemiste kans om te harmoniseren.

[10-054] De wet regelt een aantal *incompatibiliteiten*: zij die deel uitmaken van het instellingsbestuur⁸⁵⁵ (van een hogeschool), college van bestuur of de raad van toezicht dan wel belast zijn het bestuur van een faculteit of een vergelijkbare organisatorische eenheid, kunnen niet tevens lid zijn van de universiteits- of hogeschoolraad (artt. 9.31, vierde lid, en 10.17, vierde lid). Mogelijke belangenconflicten worden zo voorkomen. Bij de wijzigingswet inzake “versterking besturing” is overigens vergeten de desbetreffende bepaling voor de hogeschoolraad aan te passen: in die bepaling figureren nog de ingevolge die wijzigingswet “verouderde” begrippen: de “bestuursraad” en de “centrale directie”. Voor “bestuursraad” moet dan ook worden gelezen: de raad van toezicht. De centrale directie bestaat wettelijk niet meer.

[10-055] *Kandidaten voor de verkiezingen* van het deel van de universiteits- of hogeschoolraad dat uit en door het personeel wordt gekozen, kunnen worden gesteld door personeelsleden en door organisaties van personeel (artt. 9.31, vijfde lid, en 10.17, vijfde lid). Indien de centrales voor overheids- en onderwijspersoneel dan wel daarbij aangesloten organisaties kandidaten stellen voor de personeelsgeleding wordt daarmee, naar mijn mening, een eventueel lokaal overleg waarin diezelfde centrales resp. organisaties zijn vertegenwoordigd, een zinloze doublure. Hoewel de wet hierover zwijgt kunnen uiteraard voor het deel van de raad dat door en uit de studenten wordt gekozen, studentenorganisaties kandidaten stellen.

[10-056] De *verkiezingen* van de leden van de universiteits- of hogeschoolraad vinden plaats bij geheime schriftelijke stemming. In dit digitale tijdperk kan ook elektronisch via internet worden gestemd. Dit moet maar onder “schriftelijke stemming” worden begrepen. Stemming voor een geleding van de raad vindt slechts plaats, indien het aantal kandidaat-leden van een geleding groter is dan het aantal zetels voor die geleding (artt. 9.31, zesde lid, en 10.17, zesde lid). In het medezeggenschapsreglement moeten de wijze en organisatie van de verkiezingen van de leden van de raad alsmede de zittingsduur van de leden van de raad worden geregeld (artt. 9.34, derde lid onder d en e, en 10.22, onder d en e). Dit sluit overigens niet uit dat de meer technische bepalingen inzake de verkiezingen zoals die betreffende de samenstelling en taken van een (centraal) stembureau, de termijnen en wijze van kandidaatstelling, de eisen te stellen aan een kandidatenlijst, het onderzoek van de kandidaatstellingen, de termijn waarbinnen de verkiezingen moeten worden gehouden, het verzenden van de papieren of elektronische oproepen, de inrichting van de papieren of elektronische stembiljetten, de berekening, vaststelling en bekendmaking van de uitslag, enz. door het reglement voor de raad worden gedelegeerd aan een afzonderlijk kiesreglement. Dit kiesreglement moet dan door het college van bestuur worden vastgesteld na verkregen instemming van de universiteits- of hogeschoolraad.

⁸⁵⁵ De wet definieert, voor zover in deze van belang, “instellingsbestuur” als: het college van bestuur, tenzij anders bepaald (art. 1.1, onder j). Bij een hogeschool kan het “instellingsbestuur” dus, afhankelijk van de statuten of bestuursreglement, zijn: het college van bestuur, raad van toezicht, bestuur van een faculteit of van een andere organisatorische eenheid

[10-057] Het medezeggenschapsreglement dat door het college van bestuur wordt vastgesteld, moet niet worden verward met het reglement van orde dat de universiteits- of hogeschoolraad zelf moet vaststellen voor de zaken van huishoudelijke aard (artt. 9.31, zevende lid, en 10.17, zevende lid). Hierin zullen moeten worden geregeld de wijze van bijeenroepen van de raad, het quorum, de wijze waarop het stemrecht in de vergaderingen wordt uitgeoefend, enz.

[10-058] In het reglement van orde zou ingevolge de wet tevens de wijze moeten worden geregeld waarop door het college van bestuur beschikbaar gestelde *middelen voor die raad* en de eventuele faculteitsraden of deelraden en raadscommissies worden verdeeld (artt. 9.31, zevende lid, en 10.17, zevende lid). Met deze bepaling miskent de wetgever dat faculteiten of vergelijkbare eenheden binnen een instelling veelal een eigen budget hebben, waarin onder andere is voorzien in middelen ten behoeve van de medezeggenschap in die faculteit of andere eenheid en dat er dus geen centraal budget is voor alle medezeggenschapsorganen binnen de instelling. Deze bepaling vindt dan ook bij vele instellingen geen toepassing.

[10-059] Voor de vaststelling van het reglement van orde alsmede van adviezen, instemmingsbesluiten en voorstellen aan het college van bestuur is een gewone *meerderheid* in de raad voldoende. Voor de instemming met het door het college van bestuur vast te stellen reglement voor de raad is een meerderheid van twee derde van het aantal leden van de raad vereist (artt. 9.32, vierde lid, en 10.21, tweede lid).

[10-060] Indien bij een bepaalde vergadering of een onderdeel daarvan een bij uitstek *persoonlijk belang* van een van de leden van de universiteits- of hogeschoolraad in het geding is, kan de raad bepalen dat het betrokken lid aan die vergadering of dat onderdeel daarvan niet deelneemt. De raad bepaalt dan tevens dat de behandeling van de desbetreffende aangelegenheid in een besloten vergadering plaats heeft (artt. 9.32, zevende lid, en 10.19, zevende lid).

[10-061] De *universiteitsraad* kiest al dan niet uit zijn midden een *voorzitter* en een of meer plaatsvervangende voorzitters. De universiteitsraad kan tot voorzitter of plaatsvervangend ook iemand kiezen die geen lid is van de raad. Een voorzitter van buiten de raad kan op grond van zijn neutraliteit of professionaliteit de kwaliteit van de raadsvergaderingen bevorderen. Overigens behoeft de voorzitter van de raad niet per definitie de voorzitter te zijn van de overlegvergadering van het college van bestuur en de raad. Hierop kom ik in paragraaf 10.7.2 terug. De voorzitter, of bij diens verhindering een plaatsvervangend voorzitter, vertegenwoordigt de raad in rechte (art. 9.31, achtste lid). Deze bepaling is van belang in verband met de procesbevoegdheid van de raad: het moet volstrekt duidelijk zijn wie de raad in rechte vertegenwoordigt.

[10-062] Voor de *hogeschoolraad* zijn de analoge bepalingen over het *voorzitterschap* van de raad (art. 10.18 WHW “oud”) in het kader van de wijzigingswet inzake “versterking besturing” geschrapt. “In het licht van het aanpassen van de bestuursbepa-

lingen, is een wettelijke bepaling dat een voorzitter van de medezeggenschapsraad wordt gekozen, niet langer nodig”, zegt de memorie van toelichting⁸⁵⁶. Een toelichting die kant noch wal raakt: de wijzigingen bij die wet in de bepalingen betreffende het bestuur van de hogescholen zijn voor het voorzitterschap van de hogeschoolraad en de bevoegdheid van die voorzitter de raad in rechte te vertegenwoordigen volstrekt indifferent. Bepalingen inzake het voorzitterschap zijn nodig om duidelijk te maken dat de voorzitter van de raad ook van buiten die raad kan worden gekozen en om de vertegenwoordigingsbevoegdheid van de voorzitter in gerechtelijke procedures een hecht fundament te geven. Een dergelijke bepaling is niet voor niets destijds bij de MUB in de WHW opgenomen voor de universiteitsraad en is niet voor niets voor de ondernemingsraad neergelegd in de artikel 7 WOR.

[10-063] Naar analogie van de artikelen 17, eerste lid, eerste volzin, en tweede lid, en 18, tweede lid, WOR bevat de WHW een aantal bepalingen over de *voorzieningen* die het college van bestuur aan de universiteits- of hogeschoolraad ter beschikking moet stellen en over scholing van de leden van de raad.

[10-064] Het college van bestuur moet de universiteits- of hogeschoolraad het gebruik toestaan van de *voorzieningen* waarover het kan beschikken, en die de raad voor de vervulling van zijn taak redelijkerwijs nodig heeft (artt. 9.48, eerste lid, en 10.39, eerste lid). Het gaat hierbij niet alleen om materiële voorzieningen zoals vergaderruimte, enz. Het college van bestuur moet ook zorgen voor een adequate ondersteuning ten behoeve van de voorbereiding en de verslaglegging van de vergaderingen van de raad in de persoon van een secretaris of griffier. Het college moet de raad in de gelegenheid stellen zoveel mogelijk tijdens werktijd te vergaderen (art. 10.39, eerste lid). Deze laatste bepaling is niet expliciet opgenomen voor de universiteitsraad. Dit had bij de MUB moeten gebeuren. De wetgever heeft bij de wet “versterking besturing” verzuimd deze omissie te herstellen.

[10-065] Het college van bestuur moet voorts de leden van de universiteits- of hogeschoolraad in de gelegenheid stellen de *scholing* te ontvangen die de leden van de raad voor de vervulling van hun taak nodig hebben. De hoeveelheid tijd die hiervoor beschikbaar is, moet door college van bestuur en raad gezamenlijk worden vastgesteld. Het personeel van de universiteit of hogeschool wordt in de gelegenheid gesteld deze scholing in werktijd en met behoud van salaris te ontvangen (artt. 9.48, tweede lid, en 10.39, tweede lid).

[10-066] Naar analogie van de WOR en het BW (art. 21, eerste volzin, WOR en artikel 670, vierde lid, Boek 7 van het BW) bevat de WHW nog enkele bepalingen ter *bescherming* van degenen die in de medezeggenschap willen participeren, participeren of hebben geparticipeerd. Het college van bestuur is jegens de raad verplicht er zorg voor te dragen dat de leden van de universiteits- of hogeschoolraad niet uit hoofde van hun

⁸⁵⁶ Kamerstukken II, 2008-2009, 31 821, nr. 3, blz. 74

lidmaatschap daarvan worden benadeeld in hun positie met betrekking tot de universiteit of hogeschool. Dit is van overeenkomstige toepassing ten aanzien van kandidaat-leden en voormalige leden. Voor personeelsleden is in het bijzonder van belang de bepaling dat de beëindiging anders dan op eigen verzoek van de dienstbetrekking van een aan de universiteit of hogeschool werkzame persoon geen verband mag houden met de kandidaatstelling voor het lidmaatschap, het lidmaatschap of het voormalig lidmaatschap van de raad van betrokkene. Een beëindiging van de betrekking in strijd hiermee is nietig (art. 9.32, negende en tiende lid, en 10.19, negende en tiende lid).

10.7.2. Overleg met het college van bestuur

[10-067] De universiteits- of hogeschoolraad is bevoegd tot overleg met het college van bestuur. Dit overleg vindt plaats in zgn. overlegvergaderingen. Dit zijn geen vergaderingen van de raad zelf maar gemeenschappelijke vergaderingen van het college van bestuur en de raad. Overigens behoeven bij overlegvergaderingen niet alle leden van het college van bestuur aanwezig zijn. Het college kan uit zijn midden een lid aanwijzen dat het overleg met de raad voert.

[10-068] Een overlegvergadering moet ten minste twee maal per jaar plaats vinden voor de bespreking van de algemene gang van zaken in de universiteit of hogeschool (artt. 9.32, eerste lid, en 10.19, eerste lid).

[10-069] Indien een door het college van bestuur te nemen besluit vooraf voor advies dient te worden voorgelegd aan de universiteits- of hogeschoolraad, draagt het college van bestuur er zorg voor dat de raad in de gelegenheid wordt gesteld met hem overleg te voeren voordat advies wordt uitgebracht, en de raad, indien college het advies niet of niet geheel wil volgen, in de gelegenheid wordt gesteld nader overleg met hem te voeren alvorens het besluit definitief wordt genomen (artt. 9.35, aanhef en onder b en d, en 10.23, aanhef en onder b en d). Ook indien de raad aan het college van bestuur een voorstel heeft gedaan, moet het college alvorens zijn reactie te geven de raad in de gelegenheid stellen met hem overleg te plegen en is dus een overlegvergadering nodig (artt. 9.32, tweede lid, en 10.19, tweede lid).

[10-070] Ook moet een overlegvergadering worden gehouden indien het college van bestuur, de universiteits- of hogeschoolraad, het deel van de raad dat door het personeel is gekozen of het deel van de raad dat door de studenten is gekozen daarom onder opgave van redenen verzoekt (artt. 9.32, eerste lid, en 10.19, eerste lid).

[10-071] De wet zwijgt over de *leiding van de overlegvergaderingen*. Het ligt voor de hand dat zij worden geleid door de voorzitter van het college van bestuur of het voor het voeren van het overleg aangewezen lid van dat college dan wel door de voorzitter van de universiteitsraad. Dit kan structureel maar het is ook denkbaar dat bij de ene vergadering de leiding berust bij de voorzitter of het aangewezen lid van het college en bij de andere vergadering bij de voorzitter van de raad. In elk geval moeten het college

van bestuur en de raad hierover een afspraak maken. Het is doelmatig de griffier van de universiteits- of hogeschoolraad te laten optreden secretaris van de overlegvergadering.

[10-072] De *agenda* van de overlegvergadering moet de onderwerpen bevatten die door het college van bestuur of door raad bij de secretaris voor het overleg zijn aangemeld. Beide overlegpartners kunnen immers agendapunten opvoeren. Het verslag van de overlegvergadering zal uit de aard der zaak moeten worden vastgesteld door het college van bestuur en de raad gezamenlijk. De overlegvergadering is immers een gezamenlijke vergadering van college en raad.

[10-073] Het ligt voor de hand dat het college van bestuur en de universiteitsraad met elkaar ook afspraken moeten maken over de *gang van zaken* bij de overlegvergadering en over de wijze en het tijdstip waarop de agenda en het verslag van de overlegvergadering bekend worden gemaakt aan de leden van de universitaire of hogeschoolgemeenschap.

[10-074] Zowel het college van bestuur als de raad kunnen *deskundigen* uitnodigen tot het bijwonen van de overlegvergadering indien dat voor de behandeling van een bepaald onderwerp redelijkerwijze nodig is. Ook hierover zwijgt de wet. College en raad behoren elkaar daarvan tijdig in kennis stellen. Dat is een zaak van elementair fatsoen. Indien het college of de raad bezwaar heeft tegen het uitnodigen van een deskundige, kan dat leiden tot een geschil.

[10-075] De universiteits- of hogeschoolraad heeft sedert de wijzigingswet inzake “versterking besturing” ook het recht op overleg, tweemaal per jaar, met de raad van toezicht (art. 9.8, tweede lid, en 10.3d, zesde lid). Dit kan evenwel geen echt overleg zijn uitmondend in besluiten, maar slechts een onderlinge gedachtewisseling. De raad heeft bovendien, net als de gezamenlijke vergadering bij de gespitse medezeggenschap, sedert de wijzigingswet inzake “aanpassing accreditatiestelsel” de bevoegdheid het college van bestuur ten minste twee maal per jaar uit te nodigen om “het voorgenomen beleid” te bespreken aan de hand van een door de gezamenlijke vergadering opgestelde agenda (artt. 9.30a, vierde lid, en 10.6b, vierde lid). In het medezeggenschapsreglement moet de wijze worden geregeld waarop invulling wordt gegeven aan de bevoegdheid van de raad het college van bestuur uit te nodigen om het voorgenomen beleid te bespreken waaronder de minimale termijn waarop het college van bestuur kan worden uitgenodigd (artt. 9.34, derde lid onder j1, en 10.22, onder j1). Dit is geen formele overlegvergadering maar een vergadering van de raad waarbij het college van bestuur te gast is. Dit zou, aldus de toelichting op de nota van wijziging van het ontwerp van de genoemde wijzigingswet, “de kans” bieden “om over onderwerpen te spreken op een moment dat er nog geen concrete voorstellen liggen”⁸⁵⁷. Zoals ook in paragraaf 10.5 is gezegd, is deze bepaling – die kennelijk “wisselgeld” is voor het

⁸⁵⁷ Kamerstukken II, 2009-2010, 32 210, nr. 7, blz. 7

schrapen van de bepaling over de student-assessor⁸⁵⁸ –overbodig omdat het college van bestuur toch al verplicht is de universiteits- of hogeschoolraad ten minste twee maal in de gelegenheid te stellen de algemene gang van zaken binnen de instelling met het college te bespreken (artt. 9.32, eerste lid, en 10.19, eerste lid). Wellicht is het doelmatig een en ander te laten samenvallen. Bovendien is de universiteits- of hogeschoolraad bevoegd over alle aangelegenheden de universiteit of hogeschool betreffende voorstellen te doen en standpunten kenbaar te maken (artt. 9.32, tweede lid, en 10.19, tweede lid).

10.7.3. Recht op informatie

[10-076] Om zijn rol goed te kunnen spelen moet de universiteits- of hogeschoolraad beschikken over de nodige *informatie*. De WHW bevat verschillende bepalingen inzake de verplichting van het college van bestuur de raad informatie te verstrekken.

[10-077] Naar analogie van de WOR (art. 31, tweede lid, WOR) bepaalt de WHW (artt. 9.32, vijfde lid, en 10.19, vijfde lid) dat het college van bestuur de universiteits- of hogeschoolraad aan het begin van het studiejaar schriftelijk de *basisgegevens* verstrekt met betrekking tot de samenstelling van het college van bestuur, de raad van toezicht, de organisatie binnen de universiteit of hogeschool en de hoofdpunten van het reeds vastgestelde beleid. Deze gegevens moeten schriftelijk worden verstrekt. Het digitale tijdperk is zelfs nog in 2009 aan de wetgever voorbij gegaan. Veelal zal bij universiteiten en hogescholen worden verwezen naar de voor ieder toegankelijke website of naar het intranet van de instelling waar de bedoelde gegevens en documenten te vinden zullen zijn.

[10-078] Het college van bestuur moet voorts de raad ten minste eenmaal per jaar schriftelijk in kennis stellen van het door hem in het afgelopen jaar *gevoerde beleid en van de beleidsvoornemens* voor het komende jaar op financieel, organisatorisch en onderwijskundig gebied. Het college van bestuur zal in belangrijke mate aan deze verplichting kunnen voldoen door de raad het verslag (de jaarrekening en het jaarverslag) en het instellingsplan te zenden.

[10-079] Het college van bestuur moet de raad onverwijld in kennis stellen van *voornemens met betrekking tot de aangelegenheden, beschreven in het instellingsplan*. Dit is een overbodig voorschrift: het zal immers altijd gaan om voornemens die voldoende concrete vorm hebben gekregen in een voorgenomen besluit, ten aanzien waarvan de raad adviesrecht en in voorkomende gevallen instemmingsrecht heeft.

[10-080] In het algemeen moet het college van bestuur de raad, al dan niet gevraagd, aan de raad tijdig alle *inlichtingen* verschaffen die deze voor de vervulling van zijn taak redelijkerwijs nodig heeft. Bij de wet inzake “versterking besturing” is hieraan

⁸⁵⁸ Zie paragraaf 9.5.2.

toegevoegd de bepaling dat daaronder “in ieder geval” worden “begrepen ten minste eenmaal per jaar gegevens over de hoogte en inhoud van de arbeidsvoorwaardelijke regelingen en afspraken per groep van de in de instelling werkzame personen, de leden van het college van bestuur, en de raad van toezicht WHW (artt. 9.32, zesde lid, en 10.19, zesde lid).

[10-081] Deze toevoeging – een analogon van artikel 31d, eerste en tweede lid, WOR – is erg ongelukkig geformuleerd. In de eerste plaats worden er geen arbeidsvoorwaardelijke regelingen of afspraken gemaakt met de (leden van de) raad van toezicht. Ingevolge artikel 14a van de Regeling financiën hoger onderwijs⁸⁵⁹ wordt aan de voorzitter van de raad van toezicht van een universiteit of hogeschool een tegemoetkoming toegekend ter hoogte van € 15.000,- per kalenderjaar en aan de andere leden van de raad een tegemoetkoming van € 10.000,- per kalenderjaar. Bovendien worden in de jaarrekening deze tegemoetkomingen vermeld. Dit laatste geldt ook voor de individuele leden van het college van bestuur. In de tweede plaats is niet in te zien waarom deze gegevens aan de raad moeten worden verschaft “voor de vervulling van zijn taak”. Het is de raad van toezicht die over de arbeidsvoorwaardelijke regelingen en afspraken met individuele leden van het college van bestuur gaat. De universiteits- of hogeschoolraad heeft in deze geen taak. Het ware beter geweest indien nauwer zou zijn aangesloten bij de tekst van de genoemde bepalingen van de WOR⁸⁶⁰.

10.7.4. Voorstelrecht

[10-082] De universiteits- of hogeschoolraad speelt in de regel een rol aan het einde van een proces van besluitvorming nl. als het college van bestuur een voorgenomen besluit voor advies of instemming voorlegt aan de raad. De raad heeft evenwel ook een voorstelrecht, ook wel “initiatiefrecht” genoemd. Hij is bevoegd over alle aangelegenheden de universiteit of hogeschool betreffende aan het college van bestuur voorstellen te doen, waarop het college van bestuur binnen drie maanden schriftelijk en gemotiveerd moet reageren. Voordat het college zijn reactie uitbrengt, moet het college de raad de gelegenheid geven met het college over het voorstel van de raad overleg te plegen (artt. 9.32, tweede lid, en 10.19, tweede lid). Het onderscheid dat de WOR maakt tussen voorstellen in en buiten de overlegvergadering⁸⁶¹ maakt de WHW niet. Een voorstel van de raad is in feite niets anders dan een gevraagd advies.

⁸⁵⁹ Regeling van de minister OCW van 3 juni 2008, nr. HO&S/CBV/2008/5214, Stcrt. 2008, 115

⁸⁶⁰ **Artikel 31d:**

1. De ondernemer verstrekt, mede ten behoeve van de bespreking van de algemene gang van zaken van de onderneming, ten minste eenmaal per jaar aan de ondernemingsraad schriftelijk informatie over de hoogte en inhoud van de arbeidsvoorwaardelijke regelingen en afspraken per verschillende groep van de in de onderneming werkzame personen.
2. De ondernemer verstrekt daarbij tevens schriftelijke informatie over de hoogte en inhoud van de arbeidsvoorwaardelijke regelingen en afspraken met het bestuur dat de rechtspersoon vertegenwoordigt en het totaal van de vergoedingen, dat wordt verstrekt aan het toezichthoudend orgaan, bedoeld in artikel 24, tweede lid.

⁸⁶¹ Zie paragraaf 10.2.

10.7.5. Adviesrecht

[10-083] De wet zelf noemt een aantal aangelegenheden ten aanzien waarvan de universiteits- of hogeschoolraad adviesrecht heeft (artt. 9.33a, eerste lid, en 10.20a, eerste lid). Het betreft hier in de eerste plaats aangelegenheden die “het voortbestaan” (van) “en de goede gang van zaken binnen” de universiteit of hogeschool betreffen en, wat alleen de hogescholen betreft, de “doelstellingen” van de (bijzondere) hogeschool. Bij aangelegenheden die het voortbestaan van en de goede gang van zaken binnen de instelling betreffen moet worden gedacht aan bijv. voorgenomen besluiten van het college van bestuur inzake belangrijke investeringen, leningen op de kapitaalmarkt en het instellingscollegegeld. In de tweede plaats betreft het adviesrecht de begroting.

[10-084] Sedert de wijzigingswet inzake “versterking besturing” moet uit de begroting onder meer de hoogte van het instellingscollegegeld blijken (artt. 9.33a, eerste lid onder a, en 10.20a, eerste lid onder a). Ik moet er echter op wijzen dat het instellingscollegegeld niet uit de begroting zelf kan blijken maar hooguit uit de toelichting daarop. De hoogte van het instellingscollegegeld voor een bepaald studiejaar kan immers niet pas in het kader van een voorafgaande begroting worden vastgesteld maar moet veel eerder worden vastgesteld uit een oogpunt van goede voorlichting aan aanstaande studenten. De vaststelling van het instellingscollegegeld – voor de instelling een van de belangrijkste bronnen van privaat inkomen – is naar mijn mening een aangelegenheid die “het voortbestaan” (van) “en de goede gang van zaken binnen” de universiteit of hogeschool betreft en reeds uit dien hoofde onderworpen aan het adviesrecht van de raad.

[10-085] Voor het overige moeten de aangelegenheden ten aanzien waarvan de universiteits- of hogeschoolraad adviesrecht heeft, worden vermeld in het medezeggenschapsreglement (artt. 9.34, derde lid onder b, 10.22 onder b). Ten aanzien van de jaarrekening heeft de raad per definitie geen adviesrecht. Een advies over de jaarrekening heeft immers geen zin. De raad kan niet adviseren de cijfers te veranderen, zeker niet als deze inmiddels door de externe accountant zijn gecontroleerd en geaccordeerd.

[10-086] Het college van bestuur moet het advies op een zodanig tijdstip vragen dat het van wezenlijke invloed kan zijn op de besluitvorming. De raad moet in de gelegenheid worden gesteld met het college overleg te plegen voordat hij zijn advies uitbrengt. De raad moet schriftelijk in kennis worden gesteld van de wijze waarop aan het uitgebrachte advies gevolg wordt gegeven. Indien het college het advies niet of niet geheel wil volgen, moet het de raad gelegenheid bieden tot nader overleg voordat het besluit wordt genomen (artt. 9.35 en 10.23). De termijn waarbinnen advies door de raad moet worden uitgebracht, moet in het medezeggenschapsreglement worden bepaald (artt. 9.34, derde lid onder g, en 10.22, onder g).

[10-087] Indien een geschil ontstaat door dat het college van bestuur een besluit heeft genomen ten aanzien waarvan de raad adviesrecht heeft en het college het advies van

de raad niet of niet geheel volgt, wordt de uitvoering van dat besluit met vier weken opgeschort tenzij de raad tegen onmiddellijke uitvoering geen bedenkingen heeft (art. 9.40, derde lid, en 10.26, tweede lid). Het college of de raad zal dit geschil moeten melden aan de raad van toezicht, die moet onderzoeken of een minnelijke schikking mogelijk is. Indien dit niet mogelijk blijkt, legt de raad of het college het geschil voor aan de Geschillencommissie medezeggenschap hoger onderwijs (art. 9.40, tweede lid, en 10.26, tweede lid). Op medezeggenschapsgeschillen ga ik in paragraaf 10.10 nader in.

10.7.6. Instemmingsrecht

[10-088] Een aantal besluiten van het college van bestuur behoeft de voorafgaande instemming van de universiteits- of hogeschoolraad (artt. 9.33 en 10.20).

- Het betreft in de eerste plaats het besluit van het college van bestuur inzake de vaststelling van het *instellingsplan*. Dit is het strategisch document van de universiteit of hogeschool, dat eenmaal in de zes jaar door het college moet worden vastgesteld (art. 2.2). Overigens zal een college van bestuur op grond van of naast het instellingsplan nog tal van besluiten nemen van strategische betekenis voor de instelling. Ten aanzien van deze besluiten heeft de raad geen instemmingsrecht, althans niet op grond van de wet. Ten aanzien van die besluiten heeft de raad wel adviesrecht omdat het gaat om aangelegenheden die het voortbestaan van en de goede gang van zaken binnen de instelling betreffen.

- Het betreft in de tweede plaats de besluiten van het college van bestuur inzake de *vormgeving aan het systeem van kwaliteitszorg* (art. 1.18). De wet voegt hieraan toe besluiten van het college inzake “het voorgenomen beleid in het licht van de uitkomsten van de kwaliteitsbeoordeling zoals te omschrijven in het prospectief deel van het jaarverslag” (art. 2.9, tweede lid, tweede volzin). Dat prospectief deel zal overigens in menig jaarverslag zal ontbreken⁸⁶².

- Het betreft in de derde plaats besluiten van het college van bestuur tot vaststelling of wijziging van het *bestuurs- en beheersreglement* (artt. 9.4 en 10.3b), dat de hoofdlijnen van de bestuursorganisatie van de instelling regelt⁸⁶³.

- Het betreft in de vierde plaats het besluit van het college van bestuur inzake de keuze van het *stelsel van medezeggenschap* (artt. 9.30, eerste lid, en 10.16a, eerste lid)⁸⁶⁴.

[10-089] Al de hiervoor bedoelde besluiten van het college van bestuur behoeven in het model van de gesplitste medezeggenschap de instemming van de gezamenlijke vergadering van de (centrale) ondernemingsraad en de (centrale) studentenraad.

⁸⁶² Zie paragraaf 4.9.1.

⁸⁶³ Zie paragraaf 9.5.1.

⁸⁶⁴ Zie paragraaf 10.3.

[10-090] In het model van de ongesplitste medezeggenschap behoeven ook nog de instemming van de universiteits- of hogeschoolraad de besluiten van het college van bestuur inzake de vaststelling van het studentenstatuut (art. 7.59), regels op het gebied van de arbeidsomstandigheden, het beleid bij de toepassing van het profileringsfonds en de daarop betrekking hebbende regels (art. 7.51, vierde lid). Bij de gesplitste medezeggenschap heeft de ondernemingsraad instemmingsrecht inzake een voorgenomen besluit van het college van bestuur betreffende een regeling op het gebied van de arbeidsomstandigheden (art. 27, eerste lid onder d, WOR)⁸⁶⁵. Aan de (centrale) studentenraad komt in dat model instemmingsrecht toe ten aanzien van voorgenomen besluiten betreffende inzake de vaststelling van het studentenstatuut (art. 7.5) en het beleid bij de toepassing van het profileringsfonds en de daarop betrekking hebbende regels (art. 7.51, vierde lid).

[10-091] Bij het *studentenstatuut* gaat het hier om het zgn. centrale deel. De decentrale delen worden vastgesteld door het bestuur van de faculteit of van daarmee vergelijkbare eenheden. Het studentenstatuut – en dit geldt zowel voor het centrale als voor het decentrale deel – is een document ter informatie van de studenten over hun rechten en plichten. Deze rechten en plichten vloeien niet voort uit het studentenstatuut zelf maar uit eerder door de bevoegde organen vastgestelde regelingen, zoals de regelingen betreffende de inschrijving van studenten, de onderwijs- en examenregelingen enz. Ten aanzien van deze regelingen hebben de desbetreffende medezeggenschapsorganen advies- of instemmingsrecht. Deze regelingen hebben dus een eigen medezeggenschapstraject gevolgd wanneer het studentenstatuut hen vermeldt. Het is dan ook niet mogelijk via het instemmingsrecht op het studentenstatuut, als het ware via de achterdeur, alsnog een instemmingsrecht te claimen waar dit voor de regeling zelf die in het statuut bij wijze van informatie wordt vermeld, niet geldt.

[10-092] In paragraaf 10.4 is gemeld dat bij het ontwerp van wet inzake de fusietoets in het onderwijs wordt voorgesteld in de wet (art. 9.51, zesde lid) aan de universiteitsraad instemmingsrecht toe te kennen ten aanzien van een voorgenomen besluit van het bestuur van de rechtspersoon waarvan die universiteit uitgaat, tot overdracht van de universiteit aan een andere rechtspersoon (bestuursoverdracht) of om te komen tot een bestuurlijke of institutionele fusie. In het wetsontwerp wordt dit ook voorgesteld voor de hogescholen. Daar behoeft het instellingsbestuur de voorafgaande instemming van de hogeschoolraad ten aanzien van een besluit tot bestuursoverdracht of fusie (art. 10.20, tweede en derde lid). Ook hier is over het hoofd gezien dat bij een hogeschool kan zijn gekozen voor gesplitste medezeggenschap. Zoals in paragraaf 10.4 is gezegd, is het toekennen van een instemmingsrecht voor medezeggenschapsorganen bij een bestuursoverdracht of een fusie in strijd met de uitgangspunten van de algemene medezeggenschapsregeling zoals neergelegd in de WOR en gelet op het strategisch karakter van deze besluiten principieel onjuist.

⁸⁶⁵ .Zie paragraaf 10.2.

[10-093] In het door het college van bestuur vast te stellen medezeggenschapsreglement kan het aantal besluiten van het college van bestuur dat de instemming van de raad behoeft, worden uitgebreid (artt. 9.34, derde lid onder a, en 10.22, onder a). Nu de wet uitdrukkelijk bepaalt dat de raad ten aanzien van de begroting adviesrecht heeft, kan niet in afwijking daarvan bij reglement aan die raad instemmingsrecht op de begroting worden gegeven (artt. 9.33a, eerste lid onder b, en 10.20a, tweede lid onder b). In dit verband is relevant de passage in de nota naar aanleiding van het verslag bij het ontwerp van de wet inzake “versterking besturing”: “De medezeggenschap heeft bevoegdheden als het gaat over beleid en beleidsvoornemens met een meer algemene werking” (..) “Bovendien zou instemmingsrecht (op de individuele beloning van leden van het college van bestuur) een vorm van medebestuur impliceren terwijl dat uitdrukkelijk niet de bedoeling is. Om diezelfde reden is evenmin sprake van instemmingsrecht op de begroting”⁸⁶⁶. Voorts is relevant de passage uit diezelfde nota: “Er is geen instemmingsrecht op de begroting, noch van de medezeggenschapsorganen noch van de opleidingscommissie. Uiteraard is dat recht er evenmin op decentraal niveau (faculteitsraden of deelraden). Het centrale medezeggenschapsorgaan (bij de universiteiten de universiteitsraad) heeft adviesrecht op de begroting. De opleidingscommissie heeft, gegeven haar taak en rol ten aanzien van (de kwaliteit van) de opleiding, hierbij geen rol. Naar mijn mening is er geen reden het medezeggenschapsorgaan op centraal of op decentraal niveau alsnog een instemmingsrecht toe te kennen. In dat geval zou een vorm van medebestuur ontstaan die aanzienlijk verder gaat dan medezeggenschap”⁸⁶⁷. Deze passages maken duidelijk dat het toekennen van instemmingsrecht aan de raad op de begroting in strijd is met het systeem van medezeggenschap zoals neergelegd in de WHW.

[10-094] De termijn waarbinnen door de raad tot instemming of onthouding van instemming moet worden besloten, moet in het medezeggenschapsreglement worden bepaald (artt. 9.34, derde lid onder g, en 10.22, onder g).

[10-095] Ook in een geschil ontstaat doordat de instemming van de raad niet wordt verkregen, zal het college dit geschil moeten melden aan de raad van toezicht, die moet onderzoeken of een minnelijke schikking mogelijk is. Indien dit niet mogelijk blijkt, legt het college het geschil voor aan de Geschillencommissie medezeggenschap hoger onderwijs (art. 9.40, tweede lid, en 10.26, tweede lid). Op medezeggenschapsgeschillen zal ik, zoals eerder gezegd, in paragraaf 10.10 nader ingaan.

10.7.7. Overige taken en bevoegdheden van de universiteits- of hogeschoolraad

[10-096] De universiteits- of hogeschoolraad heeft ingevolge de wet nog een aantal bijzondere taken en bevoegdheden.

⁸⁶⁶ Kamerstukken II, vergaderjaar 2008–2009, 31 821, nr. 7, blz. 11

⁸⁶⁷ Kamerstukken II, vergaderjaar 2008–2009, 31 821, nr. 7, blz. 18

[10-097] De universiteits- of hogeschoolraad moet naar vermogen openheid, openbaarheid en onderling overleg in de universiteit of hogeschool bevorderen (artt. 9.32, derde lid, en 10.19, derde lid). De wetgever heeft de raad daarvoor echter geen specifieke instrumenten gegeven. Dit is een loze bepaling die uit de wet geschrapt zou moeten worden. Een dergelijke bepaling komt ook in de WOR niet voor.

[10-98] In elk geval moet de universiteits- of hogeschoolraad zelf openheid en openbaarheid betrachten ten aanzien van zijn handelen. De wet bepaalt dat de raad jaarlijks schriftelijk verslag doet van zijn werkzaamheden en er zorg voor draagt dat alle bij de universiteit of hogeschool betrokkenen daarvan kennis kunnen nemen. De raad moet voorts de agenda's en verslagen van de vergaderingen van de raad (laten) zenden aan het college van bestuur, aan de faculteits- of deelraden en aan de eventuele door het college van bestuur ingestelde personeels- of studentencommissies en ter inzage (laten) leggen op een algemeen toegankelijke plaats op de universiteit ten behoeve van belangstellenden (artt. 9.32, achtste lid, en 10.19, achtste lid). Deze bepalingen zijn hopeloos verouderd. In het bijzonder de eis dat het verslag van de raad schriftelijke vorm moet krijgen en dat agenda's en verslagen aan allerlei organen moeten worden toegezonden en op een voor ieder toegankelijke plaats moeten worden gedeponneerd, gaat voorbij aan binnen universiteiten en hogescholen inmiddels bestaande digitale omgeving. Deze bepalingen worden in de praktijk digitaal via de website van de raad en de email uitgevoerd.

[1-099] Voorts moet de universiteits- of hogeschoolraad – naar analogie artikel 28, derde lid, WOR – in de universiteit of hogeschool waken tegen discriminatie op welke grond dan ook en moet hij in het bijzonder de gelijke behandeling van mannen en vrouwen alsmede de inschakeling van gehandicapten en allochtonen bevorderen. Het medezeggenschapsreglement kan bepalen dat de raad bevoegd is bij de Commissie gelijke behandeling een schriftelijk verzoek in te dienen te onderzoeken of een ongeoorloofd onderscheid is of wordt gemaakt (artt. 9.32, vierde lid, en 10.19, vierde lid).

[10-100] De universiteits- of hogeschoolraad heeft ook bevoegdheden ten aanzien van de *profielen* op basis waarvan de leden van de raad van toezicht worden benoemd alsmede bij de *benoeming van een lid van de raad van toezicht* en bij de *benoeming van de leden van het college van bestuur*. Bij de gesplitste medezeggenschap hebben de (centrale) ondernemingsraad en de (centrale) studentenraad deze bevoegdheden. Ten aanzien van deze profielen heeft de universiteits- of hogeschoolraad adviesrecht (artt. 9.7, vijfde lid, en 10.20a, derde lid). De raad heeft een voordrachtsrecht voor de benoeming van een van de leden van de raad van toezicht. De voordracht bevat ten minste twee namen. Indien de voorgedragen kandidaten niet worden benoemd, wordt een nieuwe voordracht gedaan. Het tot benoeming bevoegde orgaan kan gemotiveerd afwijken van de tweede voordracht (artt. 9.7, tweede lid, en 10.3d, vierde lid)⁸⁶⁸. Deze

⁸⁶⁸ Overigens wordt in de tekst van artikel 10.3d, vierde lid, WHW per abuis de minister ten tonele gevoerd als benoemende instantie van de leden van de raad van toezicht van de bijzondere hogeschool!

regeling kan worden beschouwd als een analogon van de regeling in het BW, waarin de ondernemingsraad personen voor benoeming tot lid van de raad van commissarissen in een naamloze of besloten vennootschap kunnen aanbevelen (artt. 158 en 268 Boek 2 van het BW). Ten slotte moet de universiteits- of hogeschoolraad door de raad van toezicht worden gehoord alvorens de raad van toezicht tot benoeming of ontslag van een lid van het college van bestuur overgaat. Dit horen moet op een zodanig tijdstip plaatsvinden dat het van wezenlijke invloed kan zijn op de besluitvorming (artt. 9.3, tweede lid, en 10.24, derde lid)⁸⁶⁹. De WOR bevat een analoge bepaling (art. 30 WOR).

10.7.8. Procesbevoegdheid

[10-101] De raad kan zijn rechten op informatie, op overleg, op een reactie van het college van bestuur naar aanleiding van een raadsvoorstel, enz. afdwingen door het, indien de raad dat nodig vindt, te laten aankomen op een geschil. Indien de raad van toezicht meent dat geen minnelijke schikking mogelijk is, kan de universiteits- of hogeschoolraad het geschil aanhangig maken bij de Geschillencommissie medezeggenschap hoger onderwijs (artt. 9.38c en 9.40). Van een uitspraak van de geschillencommissie staat beroep open bij de ondernemingskamer van het gerechtshof te Amsterdam. De raad kan in rechte optreden als het beroep strekt tot naleving door het college van bestuur van de verplichtingen tegenover de raad (artt. 9.46, eerste en tweede lid, en 10.26). Bij verlies van de procedure kan de raad niet in de proceskosten worden veroordeeld. De kosten die de raad maakt, zullen echter ten laste komen van het hem beschikbaar gestelde budget (artt. 9.46, zesde lid, en 10.26). Voor een nadere uiteenzetting van de competentie van de geschillencommissie verwijs ik naar paragraaf 10.8.

10.7.9. Rechten personeelsgeleding

[10-102] De wetgever heeft het model van de ongesplitste medezeggenschap niet in al zijn consequenties kunnen doorvoeren. Hij heeft aan de personeelsgeleding en aan de studentengeleding in de universiteits- of hogeschoolraad afzonderlijk bevoegdheden toegekend.

[10-103] Het college van bestuur of, bij een hogeschool, het instellingsbestuur behoeft de voorafgaande instemming van de personeelsgeleding van de raad voor elk door het college dan wel instellingsbestuur nemen besluit met betrekking tot aangelegenheden van algemeen belang voor de bijzondere rechtstoestand van het personeel in de universiteit of hogeschool (artt. 9.36, eerste lid, en 10.24, eerste lid). Onder “aangelegenheden van algemeen belang voor de bijzondere rechtstoestand” gaat het om de rechtspositie van het personeel van de betrokken instelling, dus om hun arbeidsvoorwaarden,

⁸⁶⁹ Voor de hogescholen is dit in de wet per abuis tweemaal bepaald: art. 10.2, derde lid, juncto art. 9.3, tweede lid, en art. 10.24, derde lid, WHW.

alsmede om de algemene regels volgens welke binnen die instelling het personeelsbeleid wordt gevoerd⁸⁷⁰.

[10-104] Om te voorkomen dat het college van bestuur of instellingsbestuur over dezelfde aangelegenheden moet onderhandelen en tot overeenstemming moet komen op twee verschillende overlegtafels, nl. het overleg met de centrales voor overheids- en onderwijspersoneel enerzijds en het overleg met de personeelsgeleding van de raad anderzijds, is bepaald dat de personeelsgeleding haar instemmingsrecht uitoefent, voor zover de desbetreffende aangelegenheid voor de universiteit of hogeschool niet reeds inhoudelijk is geregeld in een bij of krachtens de wet gegeven voorschrift of een collectieve arbeidsovereenkomst (artt. 9.36, tweede lid, en artikel 10.24, tweede lid).

[10-105] Het overleg met de centrales vindt op twee niveaus plaats, nl. door middel van de desbetreffende werkgeversorganisatie namens het college van bestuur of instellingsbestuur zelf in het lokaal overleg (LO) over aangelegenheden ter nadere uitwerking van die Cao. Deze Cao is voor de openbare universiteiten een krachtens de wet gegeven voorschrift en voor de bijzondere universiteiten en hogescholen een Cao in de zin van de Wet op de collectieve arbeidsovereenkomst⁸⁷¹. Omdat volgens de memorie van toelichting bij het ontwerp van de wet inzake “versterking besturing” de uitkomsten van het lokaal overleg over de nadere uitwerking niet altijd kunnen worden aangemerkt als een Cao in de zin van de laatstgenoemde wet⁸⁷², is bij die wet in de WHW de bepaling toegevoegd, dat het instemmingsrecht door de personeelsgeleding evenmin wordt uitgeoefend, voor zover de medezeggenschap met betrekking tot de desbetreffende aangelegenheid reeds op andere wijze is uitgeoefend⁸⁷³ (de slotzin van de artt. 9.36, tweede lid, en 10.24, tweede lid). Het overleg met de centrales heeft dus het primaat.

[10-106] Ten slotte vermeld ik het feit dat de WHW voorschrijft dat in het medezeggenschapsreglement ten minste wordt geregeld de toekenning aan de personeelsgeleding van de raad, van de bevoegdheden inzake de arbeidsomstandigheden die krachtens de Arbeidsomstandighedenwet en de amvb op grond van artikel 16 van die wet aan de ondernemingsraad⁸⁷⁴ zijn toegekend (artt. 9.34, derde lid onder i, en 10.22, onder i), bijv. het recht om in de gelegenheid te worden gesteld zijn mening kenbaar te maken of te worden gehoord, het recht een verzoek tot wetstoepassing te doen en het recht een bezwaarschrift in te dienen. De door het college van bestuur vast te stellen regels op het gebied van de arbeidsomstandigheden behoeven echter de instemming van de (gehele) universiteits- of hogeschoolraad (artt. 9.33, onder e, en 10.20, onder f).

⁸⁷⁰ Zie paragraaf 7.1.

⁸⁷¹ Wet van 1 september 1928, Stb. 1927, 415

⁸⁷² Kamerstukken II, vergaderjaar 2008-2009, 31 821, nr. 3, blz. 70

⁸⁷³ De passage in de memorie van toelichting sluit goed aan bij de brede, materiële uitleg die de Hoge Raad geeft aan het begrip Cao of rechtspositieregeling in artikel 27, derde lid, WOR (HR 26 september 2006, NJ 2006, 536 (OR Stadsdeel Zuideramstel Gemeente Amsterdam / College van B&W Amsterdam).

⁸⁷⁴ De WHW spreekt van “medezeggenschapsraad”

Overige bevoegdheden inzake de arbeidsomstandigheden in de universiteit of hogeschool kunnen in het medezeggenschapsreglement hetzij aan de raad hetzij aan de personeelsgeleding van de raad worden toegekend (artt. 9.34, onder k, en 10.22, onder k).

10.7.10. Rechten studentengeleding

[10-107] Behalve de personeelsgeleding in de universiteits- of hogeschoolraad heeft ook de studentengeleding in die raad bijzondere bevoegdheden. Dit zijn adviesrechten en geen instemmingsrechten zoals bij de personeelsgeleding. Het college van bestuur moet het advies van de studentengeleding in de raad vragen voor elk door het college van bestuur voorgenomen besluit “in ieder geval” met betrekking tot:

- het algemeen personeels- en benoemingsbeleid,
- het beleid ten aanzien van het instellingscollegegeld en
- de regeling van het ten aanzien van terugbetaling van wettelijk collegegeld (artt. 9.33a, tweede lid, en 10.20a, tweede lid).

De betekenis van de woorden “in ieder geval” is niet duidelijk. Het kan niet zo zijn dat door het college van bestuur aan de studentengeleding adviesrechten worden toegekend waar ingevolge de wet de (gehele) universiteits- of hogeschoolraad adviesrecht heeft. Als dat gebeurt, wordt het stelsel van de ongesplitste medezeggenschap nog verder uitgehouden.

[10-108] Deze regeling is in de WHW opgenomen bij de wijzigingswet inzake “versterking besturing”. Het adviesrecht van de studentengeleding inzake de “aangelegenheden van algemeen belang voor de bijzondere rechtstoestand”, althans voor zover de personeelsgeleding haar instemmingbevoegdheid terzake kon uitoefenen, is bij deze wijzigingswet naar mijn mening terecht beperkt tot het “algemeen personeels- en benoemingsbeleid”. Zij had evenwel nog verder kunnen worden beperkt. Het is niet in te zien met welk studentenbelang de advisering over het personeels- en benoemingsbeleid van personeel dat niet met onderwijstaken is belast, is gemoeid. Overigens geldt dit adviesrecht uitsluitend voor zover de personeelgeleding instemmingsrecht heeft.

[10-109] Hoewel de adviesbevoegdheid van de (gehele) raad ten aanzien van aangelegenheden die “het voortbestaan (van) en de goede gang van zaken binnen” de universiteit of hogeschool betreffen, de bevoegdheid omvat te adviseren over het retributiebeleid incl. het beleid met betrekking het instellingscollegegeld, was in het ontwerp van de genoemde wijzigingswet deze laatstgenoemde bevoegdheid expliciet opgenomen in de artikelen. 9.33a, eerste lid onder d, en 20.30a, eerste lid onder d. Bij de (eerste) nota van wijziging is evenwel onderdeel d van het eerste lid van beide artikelen vervallen. “De bevoegdheid om te adviseren over het beleid ten aanzien van het instellingscollegegeld komt alleen te liggen bij de studentengeleding”, aldus de toelichting daarop⁸⁷⁵. De ratio van deze inbreuk op de adviesbevoegdheid van de (gehele) raad is niet toegelicht. Kennelijk is niet onderkend dat ook het personeel bij dat beleid belang

⁸⁷⁵ Kamerstukken II, 2008-2009, 31 821, nr. 8, blz. 11

heeft. Het gaat ten slotte om een belangrijke bron van inkomsten van de instelling. Ik ben dan ook van oordeel dat deze bevoegdheid van de studentengeleding behoort te worden geschrapt. De adviesbevoegdheid terzake behoort te liggen bij de gehele raad.

[10-110] De adviesbevoegdheid van de studentengeleding inzake de regeling van terugbetaling van collegegeld daarentegen zou naar mijn mening moeten worden uitgebreid tot de gehele procedureregeling betreffende de inschrijving en collegegeldheffing. Het is niet in te zien waarom dat adviesrecht moet worden beperkt tot een onderdeel daarvan.

10.8. Ongesplitste medezeggenschap: decentrale medezeggenschapsraden

[10-111] In de volgende paragrafen bespreek ik de samenstelling en totstandkoming van de decentrale medezeggenschapsorganen binnen de universiteit (paragraaf 10.8.1), resp. hogeschool (paragraaf 10.8.2) en de bevoegdheden van deze organen (paragraaf 10.8.3).

10.8.1. Samenstelling en totstandkoming van decentrale medezeggenschapsorganen binnen een universiteit

[10-112] Omdat in hoofdstuk 9 WHW betreffende de bestuursorganisatie van de universiteit ook de bestuursorganisatie van de faculteit wordt geregeld, regelt de WHW in dat hoofdstuk ook de medezeggenschap in de faculteit. Indien een universiteit meer dan een faculteit omvat, is aan elke faculteit een *faculteitsraad* verbonden. Indien een universiteit slechts één faculteit omvat, worden de taken en bevoegdheden van de faculteitsraad uitgeoefend door de universiteitsraad (art. 9.37, eerste en vierde lid), dit uit oogpunt van doelmatigheid om een nodeloze doublure van bestuurslagen te voorkomen. Ook de Open Universiteit kan faculteiten omvatten. Er is evenwel, indien voor het stelsel van ongesplitst medezeggenschap bij de Open Universiteit zou worden gekozen, geen faculteitsraad verplicht (art. 11.13, derde lid).

[10-113] De bepalingen betreffende de omvang, samenstellingen en totstandkoming van de universiteitsraad en de regeling van incompatibiliteiten (art. 9.31, tweede tot en met zesde lid) zijn op de faculteitsraad van overeenkomstige toepassing (art. 9.37, derde lid). Het aantal leden van de raad bedraagt derhalve ten hoogste vierentwintig. De raad bestaat voor de helft uit leden die door en uit het personeel worden gekozen, en voor de helft uit leden die door en uit de studenten worden gekozen. Leden van het college van bestuur of de raad van toezicht dan wel van het faculteitsbestuur, kunnen niet tevens lid zijn van de raad. Kandidaten voor de verkiezingen van de personeelsgeleding, kunnen worden gesteld door personeelsleden en door organisaties van personeel. De verkiezing van de leden van de raad geschiedt bij geheime schriftelijke stemming. Stemming voor een geleding van de raad vindt slechts plaats, indien het aantal kandidaat-leden van een geleding groter is dan het aantal zetels ten behoeve van die geleding.

[10-114] Het precieze aantal leden van de raad, de wijze en organisatie van de verkiezingen van de leden van de raad en de zittingsduur van de leden van de raad moeten in het faculteitsreglement worden geregeld (art. 9.38). Uit een oogpunt van transparantie en doelmatigheid zouden naar mijn mening de wijze en organisatie der verkiezingen centraal moeten worden geregeld en niet in elk van de faculteitsreglementen op een mogelijk andere wijze. Zo heeft bij de Universiteit Leiden het college van bestuur de faculteitsbesturen de richtlijn gegeven dat in het faculteitsreglement de regeling van deze onderwerpen wordt gedelegeerd aan een door het college van bestuur – na verkregen instemming van de universiteitsraad – vast te stellen kiesreglement. In dat reglement kunnen de technische zaken inzake de verkiezingen worden geregeld op een voor alle faculteiten gelijke wijze, zoals de samenstelling en taken van een facultair stembureau, de termijnen en wijze van kandidaatstelling, de eisen te stellen aan een kandidatenlijst, het onderzoek van de kandidaatstellingen, de termijn waarbinnen de verkiezingen moeten worden gehouden, het verzenden van de papieren of elektronische oproepen, de inrichting van de papieren of elektronische stembiljetten, de berekening, vaststelling en bekendmaking van de uitslag, enz.

[10-115] Indien bij een bepaalde vergadering of een onderdeel daarvan een bij uitstek persoonlijk belang van een van de leden van de raad in het geding is, kan de raad ingevolge de wet bepalen dat het betrokken lid aan die vergadering of dat onderdeel daarvan niet deelneemt. De raad bepaalt dan tevens dat de behandeling van de desbetreffende aangelegenheid in een besloten vergadering plaats heeft (art. 9.38 juncto 9.32, zevende lid).

[10-116] De wet laat het aan het faculteitsreglement over of er binnen de faculteit organisatorische eenheden als vakgroepen, departementen, instituten e.d. zijn (art. 9.14, derde lid). Indien het faculteitsreglement voorziet in dergelijke eenheden maar niet voorziet in afzonderlijke vormen van medezeggenschap daarbinnen, vindt de medezeggenschap voor alle personeelsleden en studenten van de faculteit plaats in de faculteitsraad. Binnen de eenheden zullen evenwel voor het personeel vormen van werkoverleg moeten bestaan, waarbij rechtstreeks contact is tussen leidinggevende en medewerkers.

[10-117] Naast een of meer faculteiten omvat een universiteit een of meer centrale diensten. Of er centrale diensten zijn en zo ja hoeveel is afhankelijk van het bestuurs- en beheersreglement. Indien in dat reglement wordt bepaald dat er bij een universiteit centrale diensten zijn, schrijft de wet voor dat het college van bestuur “met inachtneming van de bij of krachtens amvb gegeven voorschriften” een of meer *dienstraden* instelt ten behoeve van het personeel dat bij die diensten werkzaam is (art. 9.50, eerste lid). Met de amvb waarnaar in dit artikel wordt verwezen, was oorspronkelijk de bij amvb vastgestelde rechtspositieregeling voor het universitair personeel bedoeld. Bij de wijziging van de WHW in het kader van de decentralisatie van de arbeidsvoorwaar-

denvorming⁸⁷⁶, waarbij de regeling van de rechtspositie aan het college van bestuur is opgedragen, is de mogelijkheid van een nadere regeling van de dienstraden bij een amvb gehandhaafd en vervolgens is bij wijziging van de WHW bij de MUB alsook bij latere wijzigingswetten vergeten deze mogelijkheid te schrappen.

10.8.2. Samenstelling en totstandkoming van decentrale medezeggenschapsorganen binnen een hogeschool

[10-118] Ook bij de hogeschool is het aan het bestuurs- en beheersreglement overgelaten te bepalen of er in de instelling faculteiten of andere organisatorische eenheden zijn (art. 10.3b, derde lid). De medezeggenschap in die faculteiten of andere organisatorische eenheden vindt dan bij de hogeschool plaats in de vorm van deelraden.

[10-119] De bepalingen betreffende de omvang, samenstellingen, totstandkoming van de hogeschoolraad en de regeling van incompatibiliteiten (art. 10.17, tweede tot en met zevende lid) zijn op de deelraad van overeenkomstige toepassing (art. 10.25, tweede lid). Het aantal leden van de raad bedraagt derhalve aan een faculteit of andere organisatorische eenheid met minder dan 750 studenten ten hoogste tien leden, met 750 tot 1250 studenten ten hoogste veertien leden en met 1250 of meer studenten ten hoogste vierentwintig leden. De deelraad bestaat net als de hogeschoolraad voor de helft uit leden die uit en door het personeel worden gekozen, en voor de helft uit leden die uit en door de studenten worden gekozen. Leden van het college van bestuur, de raad van toezicht dan wel het bestuur van een faculteit of een andere organisatorische eenheid, kunnen niet tevens lid zijn van de deelraad. Kandidaten voor de verkiezingen van de personeelsgeleding van de raad, kunnen worden gesteld door personeelsleden en door organisaties van personeel. De verkiezing van de leden van de raad geschiedt bij geheime schriftelijke stemming. Stemming voor een geleding van de raad vindt slechts plaats, indien het aantal kandidaat-leden van een geleding groter is dan het aantal zetels ten behoeve van die geleding. Het ligt in de rede dat een en ander nader wordt geconcretiseerd in het door het college van bestuur na verkregen instemming van twee derde van het aantal leden van de hogeschoolraad vast te stellen medezeggenschapsreglement. De deelraad moet een reglement opstellen voor de zaken van huishoudelijke aard.

10.8.3. Bevoegdheden decentrale medezeggenschapsorganen

Faculteitsraden en deelraden

[10-120] De bevoegdheden van de faculteitsraad binnen een universiteit of deelraad binnen een hogeschool zijn in de WHW omschreven door middel van een *algemene bepaling*: de faculteitsraad of een deelraad oefent tegenover het bestuur van de faculteit of van de desbetreffende andere organisatorische eenheid het instemmingsrecht en het adviesrecht uit die toekomen aan de universiteit- resp. hogeschoolraad, voor zover het

⁸⁷⁶ Wet van 21 december 1994, Stb. 942

aangelegenheden betreft die de faculteit of andere eenheid in het bijzonder aangaan en de desbetreffende bevoegdheden tevens aan het bestuur van die faculteit of andere organisatorische eenheid zijn toegekend (artt. 9.37, tweede lid, en 10.25, eerste lid). Op zich zelf is, gelet op deze algemene bepaling, nadere reglementering van de bevoegdheden van de faculteitsraad of deelraad niet nodig. Uit een oogpunt van duidelijkheid is het evenwel raadzaam dit wel te doen. Bij een universiteit zal dat moeten geschieden in het faculteitsreglement; bij een hogeschool in het medezeggenschapsreglement. Dit laatste is overigens in de WHW uitdrukkelijk bepaald (art. 10.22 onder h).

[10-121] De WHW regelt expliciet, wat de universiteit betreft, het instemmingsrecht van een faculteitsraad op het *faculteitsreglement* en op de *onderwijs- en examenregeling* behoudens enkele onderwerpen in die regeling (art. 9.38). Voor het faculteitsreglement is dit gelet op de algemene bepaling niet nodig. Anders ligt dit wat de onderwijs- en examenregeling betreft. Bij de universiteit is de vaststelling van de onderwijs- en examenregeling een bevoegdheid die bij wet aan het faculteitsbestuur is geattribueerd (art. 9.15, eerste lid onder a). Derhalve moet de wet ten aanzien van dit onderwerp uitdrukkelijk de medezeggenschapsbevoegdheden regelen. Bij de hogeschool wordt in het bestuurs- en beheersreglement bepaald welk orgaan de onderwijs- en examenregeling vaststelt: het college van bestuur dan wel een ander orgaan binnen de hogeschool zoals het bestuur van een faculteit of andere organisatorische eenheid (art. 10.3b, tweede lid). Afhankelijk daarvan berust de medezeggenschap ten aanzien van deze regeling bij de hogeschoolraad of desbetreffende deelraad op grond van het beginsel dat de medezeggenschap de zeggenschap volgt. Dit zal in het medezeggenschapsreglement moeten worden vastgelegd.

[10-122] In het medezeggenschapsreglement van de hogeschool zullen ook de andere bevoegdheden van de deelraden dan het advies- en instemmingsrecht moeten worden geregeld (art. 10.22, onder h). Hierbij gaat het om het *recht van overleg*, het *recht op informatie* en het *voorstelrecht*. Voor de faculteitsraad binnen een universiteit regelt de wet dit zelf door de desbetreffende bepalingen die voor de universiteitsraad gelden (art. 9.32, eerste, tweede, vijfde, zesde lid) van overeenkomstige toepassing te verklaren (art. 9.38a). Hetzelfde geldt voor de bepaling over de verslaglegging van de raad en de publiciteit rond de agenda's en verslagen van de raad (art. 9.38a juncto art. 9.32, achtste lid).

[10-123] Op de faculteitsraad of deelraad zijn de wettelijke bepalingen die voor de universiteits- of hogeschoolraad gelden inzake het toestaan van het gebruik van *voorzieningen* en de *scholing* van de leden van de raad, van overeenkomstige toepassing (artt. 9.48, derde lid, en 10.39, derde lid). De wetgever heeft verzuimd dit ook te doen voor de belangrijke bepalingen inzake de *bescherming* van de raadsleden (artt. 9.32, negende en tiende lid, en 10.19, negende en tiende lid). Dit zal dus moeten worden vastgelegd in het faculteitsreglement, resp. medezeggenschapsreglement.

[10-124] De wet kent, net als aan de personeelsgeleding van de universiteitsraad, aan de *personeelsgeleding* van de faculteitsraad eigen medezeggenschapsbevoegdheden toe. Die geleding oefent ingevolge de wet tegenover het faculteitsbestuur de rechten van een dienstraad uit voor zover het aangelegenheden betreft die de faculteit in het bijzonder aangaan en de desbetreffende bevoegdheden tevens door het college van bestuur aan het faculteitsbestuur zijn gemandateerd (art. 9.37, vijfde lid). Het gaat hierbij om bevoegdheden op het gebied van de bedrijfsvoering. De rechten van de dienstraad zijn geëxpliciteerd in het wetsartikel dat de medezeggenschap regelt binnen de centrale diensten van een universiteit (art. 9.50, tweede, derde en vierde lid). Op de rechten van de dienstraad ga ik hierna in.

Dienstraden

[10-125] Dienstraden moeten bij een universiteit worden ingesteld, indien die universiteit centrale diensten omvat. Over dienstraden voor centrale diensten van een hogeschool zwijgt de wet. Derhalve zullen bij de centrale diensten van de hogeschool een of meer deelraden moeten worden ingesteld, hoewel de voor deelraden van overeenkomstige toepassing verklaarde wettelijke bepalingen niet op centrale diensten, waarin immers studenten als zodanig ontbreken, zijn toegesneden. De omvang van een deelraad bij een centrale dienst kan dan ook niet afhankelijk worden gesteld van het aantal studenten in die dienst noch kan de deelraad paritair worden samengesteld. Het medezeggenschapsreglement zal een en ander adequaat moeten regelen.

[10-126] De wettelijke regeling van de medezeggenschap bij centrale diensten bij een universiteit voorziet in de instelling van dienstraden (art. 9.50, eerste lid). Een dienstraad kan voor één of voor meerdere centrale diensten worden ingesteld. De dienstraad heeft de bevoegdheden die destijds in het ARAR aan de dienstcommissie waren toegekend. De dienstraad heeft *adviesrecht* (art. 9.50, tweede lid) over:

- de wijze waarop de arbeids- en dienstvoorwaarden bij een centrale dienst worden toegepast,
- de wijze waarop het algemeen personeelsbeleid bij een centrale dienst wordt uitgevoerd,
- aangelegenheden op het gebied van de arbeidsomstandigheden in verband met de arbeid in een centrale dienst,
- de organisatie en werkwijze binnen een centrale dienst, en
- de technische en economische dienstuitvoering bij een centrale dienst.

De dienstraad heeft *voorstelrecht*: hij is bevoegd het hoofd van de desbetreffende dienst voorstellen te doen met betrekking tot de hierboven opgesomde aangelegenheden (art. 9.50, derde lid). De dienstraad heeft voorts *instemmingsrecht* ten aanzien van elke maatregel die het hoofd van de desbetreffende dienst bevoegd is te treffen en waarover de dienstraad krachtens zijn adviesrecht heeft geadviseerd (art. 9.50, vierde lid).

[10-127] Het college van bestuur moet een *reglement* vaststellen in verband met de uitoefening door de dienstraad van zijn advies-, voorstel- en instemmingsrechten (art. 9.50, vijfde lid). Het reglement moet, zo schrijft de wet voor, in elk geval een geschillenregeling bevatten. Deze bepaling is nodig omdat de wettelijke geschillenregeling niet voor de dienstraden kan gelden. Ik kom hierop terug in paragraaf 10.9.

[10-128] Het reglement, zo schrijft de wet voor, moet worden vastgesteld in overeenstemming met de dienstraad. Deze bepaling is onjuist en is zal dan ook niet worden toegepast. In de eerste plaats ligt in de rede dat voor alle dienstraden binnen een universiteit de rechten op identieke wijze worden geregeld en dus overleg van het college met de afzonderlijke dienstraden daarover niet erg praktisch is. In de tweede plaats brengt het beginsel “medezeggenschap volgt zeggenschap” mee dat nu het reglement voor de dienstraden door het college van bestuur moet worden vastgesteld de personeelsgeleding van de universiteitsraad het medezeggenschapsorgaan is dat daarop instemmingsrecht heeft. De personeelsgeleding van de universiteitsraad is te beschouwen als de overkoepelende dienstraad, die bijv. ook bevoegd is bij een reorganisatie waarbij meer dan één faculteit of één centrale dienst is betrokken, dit in de plaats van de personeelsgeleding van de betrokken faculteitsraden dan wel in de plaats van de betrokken dienstraden.

10.9. Afwijkmogelijkheid

[10-129] In paragraaf 10.4 is reeds de mogelijkheid vermeld die de wet aan de uit 's Rijks kas bekostigde bijzondere universiteiten en hogescholen biedt om op grond van de eigen aard van de bijzondere instelling en in het bijzonder op grond van de eigen de godsdienstige of levensbeschouwelijke aard, van de medezeggenschapsvoorschriften af te wijken. De WHW biedt daarnaast de mogelijkheid aan openbare en bijzondere universiteiten en hogescholen om op andere gronden af te wijken van de wettelijke regeling van de *medezeggenschap*. Voor de universiteiten is het ook mogelijk af te wijken van de wettelijke regeling van de *bestuursorganisatie*.

[10-130] Op verzoek van de raad van toezicht van een *openbare universiteit* kan de minister onder door hem te stellen voorwaarden toestaan dat, al dan niet voor een bepaald tijdvak, wordt afgeweken van een of meer onderdelen van de wettelijke regeling van de bestuursorganisatie en de medezeggenschap. Het college van bestuur moet in geval van afwijking van de regeling van de bestuursorganisatie aantonen dat is voorzien in een doelmatige bestuursorganisatie en in geval van afwijking van de regeling van de medezeggenschap dat is voorzien in een doelmatige vorm van medezeggenschap voor personeel en studenten (art. 9.50a, eerste lid). De afwijkende regeling moet, als de minister de afwijking heeft toegestaan, in het bestuurs- en beheersreglement worden opgenomen (art. 9.50a, tweede lid). Deze afwijkmogelijkheid kan voor de *bijzondere universiteiten*, als daaraan behoefte is, worden opgenomen in de structuurregeling die voor de bijzondere universiteit in de plaats komt van de wettelijke regeling van de bestuursorganisatie van de openbare universiteiten. De

procedure kan analoog zijn. In plaats van de minister zal overeenkomstig het voor de bijzondere universiteiten geldende wettelijk systeem, het bestuur van de vereniging of stichting waarvan de bijzondere universiteit uitgaat, over het toestaan van de afwijking moeten besluiten. Van deze afwijkmogelijkheid is gebruik gemaakt door enkele universiteiten in verband met de zgn. UMC-constructie, waarop ik in hoofdstuk 12 nader inga.

[10-131] Ook voor *hogescholen* bestaat de mogelijkheid af te wijken van de wettelijke bepalingen inzake de medezeggenschap. Ook hier moet de minister toestemming geven. Het verzoek moet worden ingediend door het instellingsbestuur. In tegenstelling tot de desbetreffende regeling voor de universiteiten moet, in geval van een gewenste afwijking door een hogeschool, worden aangetoond dat “bijzondere omstandigheden een goede toepassing van een of meer onderdelen van” (de wettelijke regeling inzake de medezeggenschap) “in een hogeschool of in een aantal hogescholen die door dezelfde rechtspersoon met volledige rechtsbevoegdheid in stand worden gehouden, in de weg staan” (art. 10.37).

10.10. Medezeggenschapsgeschillen

[10-132] De WHW bevat een regeling inzake het beslechten van geschillen in de sfeer van de medezeggenschap. Deze regeling, herzien in het kader van de wijzigingswet inzake “versterking besturing”, is op een aantal punten slordig geformuleerd en is ook niet goed doordacht⁸⁷⁷. De regeling betreft geschillen tussen het bestuursorgaan en het desbetreffende medezeggenschapsorgaan. Zij is neergelegd in de artikelen 9.38c t/m 9.46, 10.26 en 11.16 WHW.

10.10.1. Definitie van “medezeggenschapsorgaan”

[10-133] Voor de toepassing van de geschillenregeling moeten blijkens de WHW onder “medezeggenschapsorgaan” verstaan (artt. 9.38c, 10.26, tweede lid, en 11.16, tweede lid):

- de gezamenlijke vergadering van (centrale of decentrale) ondernemingsraad en (centrale of decentrale studentenraad) of van een onderdeelcommissie en een decentrale studentenraad,
- de (centrale of decentrale) ondernemingsraad,
- de (centrale of decentrale) studentenraad,
- de universiteitsraad of hogeschoolraad,
- de faculteitsraad of deelraad, en de dienstraad.

[10-134] Voor de centrale ondernemingsraad is de geschillenregeling van de WHW uitsluitend van belang als het gaat om een geschil over de keuze van het model van

⁸⁷⁷ Ook bij de invoering van de Wet medezeggenschap op scholen (WMS) is gewezen op slordige formuleringen. Zie L.C.J. Sprengers, Vergelijking geschillenregeling WMS en WOR, Wetgeving met dezelfde moeder, maar andere vaders. NTOR 2007-2, blzz. 83 t/m 101.

medezeggenschap en de daarmee gepaard gaande vaststelling van de medezeggenschapsregeling voor de studenten (hoewel dit laatste niet expliciet is bepaald). Voor de centrale en decentrale ondernemingsraad en voor de onderdeelcommissie is de geschillenregeling van de WHW van belang als deelnemer – met de centrale resp. decentrale studentenraad – aan de gezamenlijke vergadering. Waar het de bevoegdheden van de ondernemingsraad betreft die de raad ontleent aan de WOR, is uiteraard de geschillenregeling van de WOR en niet die van de WHW van toepassing⁸⁷⁸. Een onderdeelcommissie is geen medezeggenschapsorgaan in de zin van de geschillenregeling van de WHW. Een onderdeelcommissie heeft ook ingevolge de WOR niet de bevoegdheid rechtsgedingen te voeren (art. 15, derde lid, WOR). In geval van geschillen in de zin van de WOR zal de ondernemingsraad voor de onderdeelcommissie tegen de ondernemer moeten optreden.

[10-135] Wat betreft de *universiteit* moeten blijkens artikel 9.38c, onder f, WHW onder medezeggenschapsorgaan bovendien nog worden verstaan: geledingen van de gezamenlijke vergadering, de (centrale of decentrale) ondernemingsraad, de (centrale of decentrale) studentenraad, de universiteitsraad, de faculteitsraad en de dienstraad. De toelichting op de nota van wijziging bij het wetsontwerp inzake “versterking besturing” geeft als toelichting op deze bepaling: “Bij ongedeelde medezeggenschap en bij de gemeenschappelijke vergadering bij gedeelde medezeggenschap zijn in het medezeggenschapsorgaan zowel de personeels- als studentengeleding vertegenwoordigd. In bepaalde gevallen is een specifieke medezeggenschapsbevoegdheid toegekend aan een geleding van het medezeggenschapsorgaan. Een specifieke procesbevoegdheid is het sequel ervan, maar deze was nog niet geregeld. Met de toevoeging van (..) een nieuw onderdeel f aan 9.38c wordt dit geregeld. Hiermee kunnen deze geledingen, indien nodig, hun recht ook in beroepsprocedures halen.”⁸⁷⁹ De bepaling en de toelichting daarop zijn niet correct. Bij gesplitste medezeggenschap geen sprake van een medezeggenschapsorgaan met geledingen. De gezamenlijke vergadering is een gezamenlijke vergadering van twee medezeggenschapsorganen. De bepaling zelf is ook niet correct waar deze uitgaat van geledingen van de ondernemingsraad, de studentenraad en dienstcommissie. Ondernemingsraad en dienstraad bestaan uitsluitend uit personeelsleden. De studentenraad bestaat uitsluitend uit studenten.

[10-136] Voorts moet nog worden opgemerkt dat er geen definitie in de WHW is opgenomen waarbij de afzonderlijke geledingen van de hogeschoolraad of van een deelraad als medezeggenschapsorgaan worden aangemerkt, hoewel deze geledingen afzonderlijk bijzondere bevoegdheden hebben (art. 10.26, tweede lid). De desbetreffende bepaling voor de geledingen van de universiteitsraad en de faculteitsraad (art. 9.38c, onder g, juncto e onderdelen d en e) zal hier naar analogie moeten worden toegepast. Het gaat niet aan deze geledingen als zodanig rechten in het kader van de geschillen-

⁸⁷⁸ Zie paragraaf 10.2.

⁸⁷⁹ Kamerstukken II, vergaderjaar 2008-2009, 31 821, nr. 8, blz. 11

regeling te onthouden waar die rechten wel aan de overeenkomstige geledingen van de vergelijkbare organen van de universiteit zijn gegeven.

[10-137] Ten slotte moet nog worden opgemerkt dat de vermelding van de dienstraad als medezeggenschapsorgaan voor de geschillenregeling niet relevant is. De hierna te noemen geschillencommissie is niet bevoegd ten aanzien van geschillen naar aanleiding van de toepassing van het bepaalde bij of krachtens artikel 9.50 WHW. Die commissie is slechts bevoegd ten aanzien van geschillen over de totstandkoming, wijziging of toepassing van het medezeggenschapsreglement (d.w.z. het reglement voor de universiteitsraad) en geschillen die voortvloeien uit de artikelen 9.30a, 9.32 tot en met 9.36, 9.38 en 9.38a WHW. Juist om deze reden moet het college van bestuur in het krachtens artikel 9.50 WHW voor de dienstraad vast te stellen reglement in elk geval een geschillenregeling opnemen

10.10.2. Geschillen

[10-138] De geschillenregeling van de WHW betreft geschillen tussen het college van bestuur of faculteitsbestuur en het medezeggenschapsorgaan over:

- de totstandkoming, wijziging of toepassing van het medezeggenschapsreglement, bedoeld in artikel 9.34, en
- geschillen die voortvloeien uit de artikelen 9.30a, 9.32 tot en met 9.36, 9.38 en 9.38a. Dit is bepaald in artikel 9.40, eerste lid onder b, dat van overeenkomstige toepassing is op de hogescholen (art. 10.26, tweede lid) en de Open Universiteit (art. 11.16, tweede lid).

[10-139] In het model van de *gesplitste medezeggenschap* gaat het waar het een universiteit betreft, dus uitsluitend om geschillen die voortvloeien uit artikel 9.30a WHW, dus om:

- geschillen tussen het college van bestuur en de gezamenlijke vergadering van (centrale) ondernemingsraad en (centrale) studentenraad,
- geschillen tussen het college van bestuur en de (centrale) studentenraad, en
- geschillen tussen het faculteitsbestuur en de gezamenlijke vergadering van de decentrale ondernemingsraad of de onderdeelcommissie en decentrale studentenraad

Voor een hogeschool met gesplitste medezeggenschap en voor de Open Universiteit is dit van overeenkomstige toepassing (artt. 10.26, tweede lid, en 11.16, tweede lid).

[10-140] De wet geeft geen regeling inzake de beslechting van geschillen tussen het college van bestuur en de (centrale) ondernemingsraad over de voorgenomen keuze van het model van medezeggenschap en een eventueel vast te stellen regeling van de medezeggenschap van de studenten. Deze geschillen vloeien voort uit artikel 9.30, vijfde lid, WHW. De expliciete verwijzing naar deze geschillen (art. 9.30, vierde lid, "oud" WHW) is bij de wijzigingswet inzake "versterking besturing" geschrapt! Naar mijn mening mag worden aangenomen dat dit per abuis is gebeurd en dat deze geschillen onder de geschillenregeling van de WHW vallen.

[10-141] Op de beslechting van geschillen tussen het college van bestuur en de (centrale) ondernemingsraad of tussen het faculteitsbestuur en de decentrale ondernemingsraad betreffende bevoegdheden van deze raden die uit de WOR voortvloeien, is de geschillenregeling van de WOR van toepassing.

[10-142] In het model van de *ongesplitste medezeggenschap* neemt de geschillencommissie kennis van geschillen tussen het college van bestuur en de universiteits- of hogeschoolraad dan wel een geleding van die raad, resp. tussen het bestuur van de faculteit of andere organisatorische eenheid en de faculteits- of deelraad dan wel geleding van die raad over de totstandkoming, wijziging of toepassing van het medezeggenschapsreglement, en geschillen die voortvloeien uit de regeling van de WHW inzake de ongesplitste medezeggenschap (artt. 9.40, eerste lid onder a en b, en 10.26, tweede lid).

10.10.3. De geschillenprocedure

[10-143] De in de WHW opgenomen geschillenprocedure omvat (maximaal) drie fasen: de fase van bemiddeling, de fase van de geschillencommissie en ten slotte de fase van het beroep op de rechter.

Eerste fase: bemiddeling

[10-144] In de eerste fase wordt recht gedaan aan het beginsel dat geschillen zoveel mogelijk binnen de instelling zelf moeten worden opgelost. Op de vormgeving van dit beginsel, nl. bemiddeling door het college van bestuur of de raad van toezicht, is wel een en ander af te dingen. In geval van een geschil tussen de (centrale) studentenraad dan wel de universiteits- of hogeschoolraad en het college van bestuur, moet de raad van toezicht onderzoeken of een minnelijke schikking mogelijk is. In geval van een geschil tussen een faculteits- of deelraad en het faculteitsbestuur, resp. het orgaan dat de beslissingsbevoegdheid heeft, moet het college van bestuur onderzoeken of een minnelijke schikking tussen partijen mogelijk is. Indien een minnelijke schikking niet mogelijk blijkt, legt het medezeggenschapsorgaan of het desbetreffende orgaan dat beslissingsbevoegdheid heeft, het geschil voor aan de – hierna te bespreken – geschillencommissie (art. 9.40, tweede lid). Deze fase geldt niet voor geschillen tussen enerzijds het college van bestuur of faculteitsbestuur en anderzijds een gezamenlijke vergadering van ondernemingsraad of onderdeelcommissie en studentenraad. Die geschillen worden dus rechtstreeks aan de geschillencommissie voorgelegd

[10-145] Hoewel de regeling van bemiddeling aansluit bij de wijze waarop het destijds voor de openbare universiteiten in de MUB was geregeld, acht ik haar niet gelukkig. Het is immers aannemelijk dat bij een dreigend geschil met het medezeggenschapsorgaan het college van bestuur tijdig rugdekking zal zoeken bij de raad van toezicht, resp. een lager orgaan bij het college van bestuur, dit om een mogelijk gezichtsverlies of verlies van gezag te voorkomen. Van een verplichte bemiddeling door de raad van

toezicht, resp. het college van bestuur als het geschil zich dan echt voordoet, is dan weinig heil te verwachten.

[10-146] Bovendien wordt in de wettelijke regeling van bemiddeling niet onderkend, dat het bij een lager bestuursorgaan kan gaan om twee soorten bevoegdheden, nl. enerzijds de eigen bevoegdheden van dat orgaan, verkregen (bij de universiteit) krachtens attributie bij wet dan wel (bij de hogeschool) krachtens delegatie in het bestuurs- en beheersreglement, en anderzijds om bevoegdheden die worden uitgeoefend krachtens mandaat verleend door het college van bestuur. De laatstbedoelde bevoegdheden worden uitgeoefend op naam en onder verantwoordelijkheid van het college van bestuur. Hoewel een eventueel geschil bij de uitoefening van een gemandateerde bevoegdheid feitelijk bestaat tussen bijv. de faculteitsraad en het faculteitsbestuur, bestaat het formeel tussen de faculteitsraad en het college van bestuur. In zulk een geval is er voor bemiddeling door het college van bestuur geen plaats. Het college zal een standpunt moeten innemen en het namens hem te nemen besluit van het faculteitsbestuur moeten bekrachtigen dan wel overrulen. In het eerste geval wordt het geschil voortgezet als een geschil tussen de faculteitsraad en het college van bestuur en zou derhalve de raad van toezicht moeten bemiddelen. In het tweede geval zal het geschil zijn beëindigd.

[10-147] Het verdient naar mijn mening aanbeveling aan het op zich zelf juiste beginsel dat geschillen zoveel mogelijk binnen de instelling zelf moeten worden opgelost, op een andere wijze vorm te geven. Als het gaat om een geschil over door of namens het college van bestuur genomen besluit waarbij het advies van het medezeggenschapsorgaan niet of niet geheel is gevolgd of een geschil over de vraag of college van bestuur zijn verplichtingen tegenover het medezeggenschapsorgaan is nagekomen, zou moeten worden gekozen voor een procedure van heroverweging door dat college. Als het gaat om een geschil over een door een lager bestuursorgaan krachtens eigen bevoegdheid genomen besluit dat afwijkt van het advies van het medezeggenschapsorgaan of een geschil over de vraag of dat bestuursorgaan zijn verplichtingen tegenover het medezeggenschapsorgaan is nagekomen, zou moeten worden gekozen voor een beroep op het college van bestuur. In beide gevallen zou het college van bestuur zich kunnen laten adviseren door een interne adviescommissie, bijv. dezelfde commissie die over beroep- en bezwaarschriften adviseert. Als er een geschil ontstaat doordat het medezeggenschapsorgaan zijn instemming aan een voorgenomen besluit onthoudt, is een interne regeling van heroverweging door of beroep op het college van bestuur niet toepasbaar. Hier zou moeten worden gekozen voor een rechtstreeks beroep door het bestuursorgaan op de rechter om toestemming te verkrijgen het besluit te nemen.

Tweede fase: de geschillencommissie

[10-148] In de tweede fase, als de voorgeschreven bemiddeling geen resultaat heeft, wordt het geschil aanhangig gemaakt bij de landelijke Geschillencommissie medezeg-

genschap hoger onderwijs (art. 9.39). Deze commissie bestaat uit drie leden, onder wie een voorzitter, en drie plaatsvervangende leden, die allen voor vier jaar door de minister van OCW worden benoemd. Zij zijn eenmaal herbenoembaar. Voor de benoeming moeten de gezamenlijke instellingen en vertegenwoordigers van de medezeggenschapsorganen elk een lid en een plaatsvervangend lid voordragen, die na te zijn benoemd een derde lid, tevens de voorzitter, en diens plaatsvervanger voordragen. De leden functioneren zonder last of ruggespraak (art. 9.39, vierde lid). De minister, de raden van toezicht, colleges van bestuur, faculteitsbesturen en de medezeggenschapsorganen kunnen dus de leden geen instructies geven.

[10-149] Indien, in elk van beide modellen van medezeggenschap, het geschil betrekking heeft op het niet of niet geheel volgen van het advies van een medezeggenschapsorgaan, wordt de uitvoering van de beslissing opgeschort met vier weken, tenzij het desbetreffende orgaan geen bedenkingen heeft tegen onmiddellijke uitvoering van de beslissing (art. 9.30, derde lid).

[10-150] De geschillencommissie is bevoegd *een minnelijke schikking* tussen partijen tot stand te brengen. Indien geen minnelijke schikking wordt bereikt, beslecht de geschillencommissie een aan haar voorgelegd geschil door een bindende uitspraak te doen, waarbij zij toetst aan *drie criteria*:

- of het college van bestuur of bestuur van de faculteit dan wel, bij een hogeschool, van de desbetreffende organisatorische eenheid zich heeft gehouden aan de eisen van de wet en het medezeggenschapsreglement,
 - of het college van bestuur dan wel het bestuur van de faculteit of andere eenheid bij de afweging van de betrokken belangen in redelijkheid tot het voorstel of de beslissing heeft kunnen komen, en
 - of het college van bestuur of bestuur van de faculteit of andere eenheid onzorgvuldig heeft gehandeld ten opzichte van het desbetreffende medezeggenschapsorgaan.
- Zie artikel 9.30, vierde lid, WHW. Ingeval het medezeggenschapsorgaan instemmingsrecht heeft gelden andere criteria.

[10-151] Indien het college van bestuur op het voorgenomen besluit geen *instemming* van het medezeggenschapsorgaan heeft gekregen, kan het de geschillencommissie toestemming vragen om het besluit te nemen. De geschillencommissie geeft slechts toestemming, indien de beslissing van het medezeggenschapsorgaan om geen instemming te geven onredelijk is of indien het voorgenomen besluit van het college van bestuur gevergd wordt door zwaarwegende organisatorische, economische of sociale redenen (art. 9.30, vijfde lid). Een en ander is van overeenkomstige toepassing op voorgenomen besluiten van het bestuur van de faculteit of desbetreffende andere eenheid. Het criterium waaraan in deze gevallen de geschillencommissie toetst, is ontleend aan de WOR waar het ook gaat om voorgenomen besluiten waarop geen instemming is verkregen (art. 27, vierde lid, WOR). In de WOR betreft evenwel het instemmingsrecht voorgenomen besluiten van de ondernemer waarvan de personeelsleden de gevolgen heel direct bij hun werkzaamheden ondervinden en geen voorgenomen be-

sluiten op strategisch, organisatorisch of bedrijfseconomisch gebied. Ten aanzien van dergelijke besluiten heeft de ondernemingsraad adviesrecht⁸⁸⁰. De WHW kent echter – in afwijking van de uitgangspunten van de WOR – het instemmingsrecht aan het medezeggenschaporgaan ook toe in drie gevallen waar het voorgenomen besluiten betreft die op strategisch en organisatorisch gebied liggen: nl. indien het gaat om:

- de vaststelling van het instellingsplan,
- de vormgeving van het systeem van kwaliteitszorg en
- de vaststelling of wijziging van het bestuurs- en beheersreglement.

In deze gevallen moet ingevolge de WHW de geschillencommissie het criterium hanteren, dat bij de WOR wordt gehanteerd als de ondernemer een besluit neemt dat afwijkt van het advies van de ondernemingsraad (art. 26, vierde lid, WOR): nl. of het college van bestuur bij afweging van de betrokken belangen in redelijkheid tot het besluit heeft kunnen komen (art. 9.40, zesde lid). Dit laatste geldt ook voor voorgenomen besluiten van het bestuur van de faculteit of andere eenheid betreffende het strategisch plan of het reglement van de faculteit of andere eenheid.

[10-152] De WHW bevat nog een bijzondere bepaling ter versterking van de positie van de *opleidingscommissie*: indien een advies van een opleidingscommissie niet wordt gevolgd, kan de faculteitsraad of het desbetreffende andere medezeggenschapsorgaan, wat betreft het aanhangig maken van een geschil, in de adviesbevoegdheden van de opleidingscommissie treden, voor zover dat strookt met het advies van de opleidingscommissie (art. 9.40, zevende lid). Met deze onbegrijpelijk geformuleerde bepaling wordt blijkens de memorie van toelichting op het ontwerp van de wet inzake “versterking besturing” bedoeld te zeggen dat, hoewel “de medezeggenschapsraad (...) geen eigenstandige bevoegdheden (heeft) ten aanzien van advisering over de uitvoering van de onderwijs- en examenregeling, (...), hij wel een geschil hierover (zal) kunnen aanspannen bij de geschillencommissie als met het advies van de opleidingscommissie niets wordt gedaan en de medezeggenschapsraad zich in het advies herkent”⁸⁸¹. De wet geeft niet aan tegen welk orgaan het geschil aanhangig moet worden gemaakt. Ik ga ervan uit dat dit niet het opleidingsbestuur is dat immers geen relatie heeft met het faculteitsraad, maar het bestuur van de faculteit of, bij een hogeschool, van een andere vergelijkbare eenheid. Uiteindelijk is het bestuur van de faculteit of die andere eenheid het orgaan dat aan het advies van de opleidingscommissie gevolg kan (laten) geven.

Derde fase: beroep op de rechter

[10-153] De derde fase van de regeling van de medezeggenschapsgeschillen in de WHW bestaat in de mogelijkheid beroep aan te tekenen tegen de uitspraak van de geschillencommissie bij de ondernemingskamer van het gerechtshof te Amsterdam. Dit is niet mogelijk indien het medezeggenschapsorgaan in de adviesbevoegdheden van de

⁸⁸⁰ Zie paragraaf 10.2.

⁸⁸¹ Kamerstukken II, 2008-2009, 31 821, nr. 3, blz. 10

opleidingscommissie is getreden (art. 9.46, eerste lid). Het beroep kan uiteraard worden ingesteld door elk van de partijen bij de procedure voor de geschillencommissie, dus zowel door het college van bestuur of faculteitsbestuur als het medezeggenschapsorgaan. Het beroep wordt ingediend bij beroepsschrift binnen een maand na de datum van de uitspraak van de geschillencommissie. De wederpartij – waarmee kennelijk wordt bedoeld op de wederpartij bij de procedure voor de geschillencommissie – wordt van het beroep in kennis gesteld (art. 9.46, derde lid). Het beroep kan uitsluitend worden ingesteld op de grond dat de geschillencommissie een onjuiste toepassing heeft gegeven aan de wet (art. 9.46, vierde lid). Het gaat in deze rechterlijke procedure dus om de vraag of de geschillencommissie haar werk naar behoren heeft gedaan. Bij deze procedure is derhalve de geschillencommissie de wederpartij van het orgaan dat het beroep heeft ingesteld: het college van bestuur of faculteitsbestuur dan wel het medezeggenschapsorgaan. In afwijking van artikel 237 Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering kan het medezeggenschapsorgaan niet in de proceskosten worden veroordeeld (artikel 9.46, zesde lid). De WOR bevat een analoge bepaling (art. 22a WOR).

[10-154] Een belangrijk verschil met de taak van de ondernemingskamer in de WOR en in de WHW is dit, dat in het regime van de WOR de ondernemingskamer optreedt als beslechter van adviesgeschillen en in de WHW als beroepsinstantie voor alle uitspraken van de geschillencommissie waarbij het toetsingscriterium is of de geschillencommissie een onjuiste toepassing heeft gegeven aan de wettelijke bepalingen. Het is in het regime van de WHW niet de bedoeling dat de ondernemingskamer opnieuw de belangen van de verschillende partijen weegt, maar alleen oordeelt over de vraag of de geschillencommissie het beoordelingskader zoals dat is aangegeven in WHW heeft toegepast. Indien de ondernemingskamer van oordeel is dat de geschillencommissie haar werk niet naar behoren heeft gedaan, ligt het voor de hand dat de ondernemingskamer – hoewel dit niet in de WHW is geregeld – de zaak naar de geschillencommissie terugverwijst. De ondernemingskamer kan niet doen wat de geschillencommissie had moeten doen. Gelet op deze van de WOR afwijkende taak is – eveneens in afwijking van de WOR – geen cassatie mogelijk van een uitspraak van de ondernemingskamer (artikel 9.46, vijfde lid). Dit laat onverlet dat door de procureur-generaal cassatie in het belang van de wet kan worden ingesteld.

[10-155] In artikel 9.46 WHW dat het beroep op de ondernemingskamer betreft, is in het tweede lid de bepaling opgenomen dat “een medezeggenschapsorgaan (...) in rechte kan optreden als het beroep strekt tot naleving door het college van bestuur of de decaan van de verplichtingen tegenover het medezeggenschapsorgaan” (art. 9.46, tweede lid). Het is niet duidelijk hoe deze bepaling zich verhoudt met de beroepsgrond van het vierde lid. Moet het medezeggenschapsorgaan zich in dit geval ook eerst wenden tot de raad van toezicht, resp. het college van bestuur en eventueel daarna tot de geschillencommissie dan wel rechtstreeks tot een rechter en in dit laatste geval tot welke rechter? Deze bepaling is waarschijnlijk per abuis in dit artikel blijven staan, toen het artikel werd herzien bij de wet inzake “versterking besturing”.

10.10.4. Kritiek op de geschillenregeling van de WHW

[10-156] Als over een voorgenomen besluit van een bestuursorgaan advies gevraagd moet worden aan het medezeggenschapsorgaan moet het medezeggenschapsorgaan in de gelegenheid worden gesteld met het bestuursorgaan overleg te voeren voordat het advies wordt uitgebracht. Als het bestuursorgaan dat advies niet of niet geheel wil volgen moet het medezeggenschapsorgaan in de gelegenheid worden gesteld tot nader overleg met het bestuursorgaan voordat het besluit definitief wordt genomen. In de praktijk zal deze gang van zaken al gauw twee maanden vergen. Indien in het laatste geval het medezeggenschapsorgaan hierover een geschil aanhangig maakt, moet – afhankelijk van het bestuursorgaan dat het aangevochten besluit wil nemen – de raad van toezicht of het college van bestuur onderzoeken of een minnelijke schikking mogelijk is. Het college van bestuur, dat een- of tweewekelijks vergadert, zal snel tot een oordeel kunnen komen. De raad van toezicht vergadert echter in de praktijk vijf à zes maal per jaar. Dit betekent dat de eerste fase van de geschillenprocedure al gauw een à twee maanden zal duren. Mocht het college van bestuur of de raad van toezicht van oordeel zijn dat geen minnelijke schikking mogelijk is, kan de zaak door het medezeggenschapsorgaan door middel van een verzoekschrift aanhangig worden gemaakt bij de landelijke geschillencommissie. Er volgt dan een procedure van administratief beroep met een verweerschrift, mogelijk met repliek en dupliek en een hoorzitting. Deze tweede fase van de procedure zal al gauw zes weken vergen. Indien de geschillencommissie een bemiddelingspoging gaat doen, komen daar al gauw een of twee maanden bij⁸⁸². Als deze bemiddelingspoging niet wordt ondernomen dan wel geen resultaat heeft, doet de commissie uitspraak. Van deze uitspraak kan de in het ongelijk gestelde partij in beroep gaan bij de ondernemingskamer van het gerechtshof te Amsterdam. In de praktijk zal het hof de zaak twee maanden na de uitspraak van de geschillencommissie behandelen. We zijn dan ten minste zeven tot negen maanden verder terwijl het alleen maar om een advies gaat van het medezeggenschapsorgaan en de ondernemingskamer moet dan nog arrest wijzen. Indien de ondernemingskamer in haar arrest uitspreekt dat de geschillencommissie haar werk niet naar behoren heeft gedaan en de zaak terugverwijst, komen daar nog een of twee maanden bij. Ingeval de instemming van het medezeggenschapsorgaan niet wordt verkregen en het bestuursorgaan hiervan een geschil maakt, zal de duur van de procedure niet veel anders zijn. Het is duidelijk dat dit de bestuurskracht en slagvaardigheid van het bestuur van de universiteiten en hogescholen niet ten goede komt.

[10-157] De geschillenprocedure dient om aan dit bezwaar tegemoet te komen, anders te worden ingericht. Uitgangspunt moet zijn dat hetgeen elders in de samenleving gangbaar is, ook voor universiteiten en hogescholen dient te gelden tenzij er goede

⁸⁸² Recente uitspraken van de Landelijke Commissie voor geschillen medezeggenschap BVE en HBO maken duidelijk dat deze termijnen door mij optimistisch zijn ingeschat: de uitspraken van deze commissie van 9 november 2009 (nr 104236), 17 december 2009 (nr 104290) en 10 februari 2010 (nr 104282) betreffen geschillen die bij de commissie aanhangig zijn gemaakt op resp. 26 juni 2009, 16 juli 2009 en 6 augustus 2009.

gronden zijn het anders te doen. Het feit dat het ook zo in andere onderwijswetten is geregeld, is geen goede grond. De pedagogische provincialiteit dient te worden doorbroken, ook waar het de beslechting van medezeggenschapsgeschillen betreft. Ingevolge de Awb dient het beroep op de administratieve rechter vooraf te worden gegaan door een procedure van bezwaar of administratief beroep. Bij de bespreking van de eerste fase van de geschillenprocedure van de WHW in paragraaf 10.10.3 heb ik aangegeven dat een dergelijke procedure binnen de instelling kan worden gevoerd, behoudens waar het gaat om geschillen ten gevolge van het feit dat het medezeggenschapsorgaan zijn instemming aan een voorgenomen besluit onthoudt. Voor zo'n interne procedure pleit het beginsel dat geschillen zoveel mogelijk binnen de instelling zelf moeten worden opgelost. Hiertegen kan als bezwaar worden aangevoerd dat dit een afwijking is van de WOR. Ook is het de vraag of het terecht is dat het college van bestuur in intern beroep zijn besluit in de plaats kan stellen van een besluit van het faculteitsbestuur dat dit heeft genomen op grond van een aan dat faculteitsbestuur toekomende bevoegdheid, ook al wordt het college door een commissie geadviseerd. Het verplichte onderzoek van de raad van toezicht resp. het college van bestuur naar de mogelijkheid van een minnelijke schikking dient te vervallen. Ook het (administratief) beroep op de landelijke geschillencommissie dient te vervallen. Van de uitspraak van het college van bestuur na heroverweging of intern beroep kan het medezeggenschapsorgaan in beroep gaan bij de rechter, hetzij bij de ondernemingskamer van het Amsterdams gerechtshof hetzij bij de kantonrechter, al naar gelang het gaat om een geschil dat verband houdt met het adviesrecht dan wel een geschil over de naleving van de wet, een en ander overeenkomstig de WOR (artt. 26, resp. 36 WOR). Als het geschil gaat over de naleving van de wet, is evenwel ingevolge de WOR het verzoek aan de kantonrechter niet ontvankelijk indien de verzoeker niet vooraf schriftelijk de bemiddeling van de bedrijfscommissie heeft gevraagd. Als het gaat om een onthouding door het medezeggenschapsorgaan van zijn instemming aan een voorgenomen besluit, kan het bestuursorgaan zich rechtstreeks tot de kantonrechter wenden. Ook dit is conform de WOR (art. 27, vierde lid, WOR). Ingeval de geschillenprocedure op deze wijze wordt ingericht, wordt bij de universiteit of hogeschool de besluitvorming niet te zeer vertraagd.

10.11. De centrale vraagstelling toegespitst op de medezeggenschap van personeel en studenten

[10-158] Vanuit de in hoofdstuk 1 van dit boek geformuleerde centrale vraagstelling, hoe de zelfstandigheid van de instellingen voor hoger onderwijs ten opzichte van de overheid kan worden vergroot zonder dat hiermee afbreuk wordt gedaan aan de verantwoordelijkheid van de minister van OCW voor het stelsel van hoger onderwijs, dient te worden nagegaan of een regeling in de WHW van de medezeggenschap van personeel en studenten noodzakelijk of wenselijk is en, indien hierop een bevestigend antwoord wordt gegeven, hoe die regeling eruit moet zien. In dat hoofdstuk is uiteengezet waarom de zelfstandigheid van de instellingen voor hoger onderwijs ten opzichte van de overheid zo groot mogelijk moet zijn en is een aantal uitgangspunten

geformuleerd, die zijn samen te vatten als “normalisatie” en “een zo veel mogelijk gelijk speelveld voor bekostigde en niet-bekostigde instellingen”.

[10-159] In de eerste plaats kan worden vastgesteld dat de regeling in de WHW uitsluitend geldt voor de bekostigde instellingen voor hoger onderwijs. Zij geldt niet voor de niet-bekostigde instellingen: de zgn. “rechtspersonen voor hoger onderwijs”. In de medezeggenschap van het personeel van deze instellingen is voorzien door de WOR. De medezeggenschap van studenten bij deze instellingen is niet wettelijk geregeld.

[10-160] In de tweede plaats kan worden vastgesteld dat de WOR zonder bezwaar ook op de bekostigde instellingen voor hoger onderwijs van toepassing kan zijn. Zij heeft immers betrekking op de medezeggenschap binnen het organisatorisch samenwerkingsverband waarin mensen werken, waarbij het niet van belang is wat de aard en het doel van de door hen verrichte arbeid is⁸⁸³. Bovendien blijkt dit uit het model van de gesplitste medezeggenschap waarin de WOR de medezeggenschap van het personeel regelt.

[10-161] In de derde plaats kan worden vastgesteld dat de wetgever het model van de ongesplitste medezeggenschap niet in al zijn consequenties heeft kunnen doorvoeren; aan zowel de personeelsgeleding als de studentengeleding afzonderlijk zijn bepaalde bevoegdheden toegekend.

[10-162] In de vierde plaats kan worden vastgesteld dat de overheid binnen bekostigde instellingen voor hoger onderwijs naast de medezeggenschap van het personeel de medezeggenschap van studenten heeft willen waarborgen. Dit blijkt uit het feit dat de WHW bij het model van de gesplitste medezeggenschap specifieke bepalingen bevat voor een regeling van de medezeggenschap van studenten en tevens voorziet in een gezamenlijke vergadering van ondernemingsraad en studentenraad. Als alternatief regelt zij een model van ongesplitste medezeggenschap van personeel en studenten.

[10-163] De vraag rijst waarom de overheid de medezeggenschap van studenten wil waarborgen en waarom dit alleen bij bekostigde instellingen. Relevant lijkt nog altijd te zijn het standpunt dat het toenmalige kabinet heeft ingenomen ten aanzien van het rapport van de Commissie-Van der Burg: “Het terrein waarop dit regeringsstandpunt betrekking heeft is dat van de democratisering van de (gesubsidieerde) dienstverlenende instellingen die vooral in de particuliere, maar ook in de publieke sector te vinden zijn. Democratisering betekent hier verhoogde participatie van groeperingen die bij het functioneren van de instelling betrokken zijn: cliënten, personeel, vrijwilligers en «andere betrokkenen». Het gaat om de uitwerking van het beginsel, dat geen besluiten behoren te worden genomen buiten de betrokkenen om. Zij die het aangaat, moeten zich ten minste kunnen laten horen en invloed op de besluitvorming kunnen

⁸⁸³ Kamerstukken II, 1993-1994, 23 551, nr. 3, blzz. 2 en 3

uitoefenen”⁸⁸⁴. Een iets ander accent legt de memorie van toelichting bij het ontwerp van de wet inzake “versterking besturing”: “Medezeggenschap van personeel en studenten vervult een belangrijke functie in de instellingen voor hoger onderwijs. Medezeggenschap draagt bij aan de kwaliteit en doelmatigheid van het bestuur doordat adviezen, overwegingen en inzichten van personeel en studenten worden betrokken in bestuurlijke afwegingen bij de besluitvorming. Hierdoor kunnen de positie en de belangen van personeel en studenten in bestuurlijke processen voldoende in de afweging worden betrokken («countervailing power»). De medezeggenschap vervult verder een belangrijke functie in de interne kwaliteitsbewaking, vooral waar zij zich richt op de vormgeving van het interne systeem van kwaliteitsborging en -beleid.”⁸⁸⁵

[10-164] De eerst aangehaalde passage spreekt van “betrokkenen” en “zij die het aangaat”. Deze termen veronderstellen een belang. Ook in de tweede aangehaalde passage blijkt het om belangen te gaan van (personeel en) studenten. Ik trek hieruit de conclusie dat de overheid van oordeel is dat studenten medezeggenschap binnen hun instelling voor hoger onderwijs moeten hebben op grond van hun belangen. In verband met die belangen behoren zij op de besluitvorming binnen de instelling invloed te kunnen uitoefenen. Dit betekent derhalve dat de overheid het van wezenlijk belang acht dat binnen instellingen voor hoger onderwijs naast de medezeggenschap van het personeel ook medezeggenschap van studenten wordt gewaarborgd.

[10-165] Als dat zo is, schiet de overheid te kort waar het de regeling van de medezeggenschap van studenten betreft bij de niet bekostigde instellingen. De enige reden dat de overheid de medezeggenschap bij niet bekostigde instellingen niet kan regelen, is de omstandigheid dat deze medezeggenschap niet kan worden gezien als een voorwaarde waaraan ter waarborging van de deugdelijkheid van het onderwijs ten minste moet worden voldaan.

[10-166] Als het zo is dat de medezeggenschap van studenten gegrond is op hun belang bij de besluitvorming, is niet in te zien waarom de overheidsregeling die medezeggenschap niet beperkt tot die besluitvorming waarbij dat belang rechtstreeks is betrokken. Daarbij moet niet uit het oog worden verloren dat studenten, hoe men ze ook ziet, hetzij als consumenten, hetzij als participanten in een universitaire of hogeschoolgemeenschap, passanten zijn. Zij worden als zodanig veelal niet geconfronteerd met de gevolgen van de besluiten ten aanzien waarvan zij medezeggenschap hebben kunnen uitoefenen.

[10-167] Het is naar mijn mening in alle redelijkheid niet in te zien waarom een regeling analoog aan die van de in de in paragraaf 10.1 genoemde Wet medezeggenschap cliënten zorginstellingen niet voor de medezeggenschap van studenten zou kunnen worden geïntroduceerd. Die wet voorziet in tegenstelling tot de WHW alleen in

⁸⁸⁴ Kamerstukken II, 1980-1981, 15360, nr. 18, blz. 6

⁸⁸⁵ Kamerstukken II, 2008-2009, 31 821, nr. 3, blz. 7

adviesrecht en niet in instemmingsrecht. Ik acht dit juist ook voor het hoger onderwijs. Met het toekennen van instemmingsrecht moet spaarzaam worden omgegaan. Instemmingrecht dient conform de uitgangspunten van de WOR zeker niet te worden gegeven ten aanzien van voorgenomen besluiten op strategisch, organisatorisch of bedrijfseconomisch gebied. Besturen moeten kunnen besturen. Daarbij zullen zij de verschillende betrokken belangen moeten afwegen, waaronder het belang van studenten. Het bestuur mag niet verlamd worden doordat de vertegenwoordigers van de studenten hun instemming aan voorgenomen besluiten onthouden. In artikel 6.2 van het Uitvoeringsbesluit WTZi is - indien de zorginstelling de rechtsvorm van stichting of vereniging heeft - voorgeschreven dat in de statuten aan de cliëntenraad de in artikel 346, onder c, Boek 2 van het BW bedoelde bevoegdheid tot het indienen van een verzoek als bedoeld in artikel 345 Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek, wordt toegekend. Op dat verzoek kan de ondernemingskamer een of meer personen benoemen tot het instellen van een onderzoek naar het beleid en de gang van zaken van een rechtspersoon. De cliëntenraad heeft dus het recht een enquêteverzoek te doen, het zgn. enquêterecht. De ondernemingsraad heeft dit recht niet. Hierover vindt discussie plaats⁸⁸⁶. Indien ook de ondernemingsraad dit recht verkrijgt, zal moeten worden overwogen ook de (centrale) studentenraad dit recht te geven.

[10-168] Niet alle onderwerpen waarover de cliëntenraad binnen een zorginstelling adviesrecht heeft, kunnen voor een instelling voor hoger onderwijs worden overgenomen. Zo heb ik er reeds eerder op gewezen dat een adviesrecht ten aanzien van de jaarrekening geen zin heeft. Bovendien moeten de onderwerpen worden toegesneden op studentenbelangen.

[10-169] Het adviesrecht van een centrale studentenraad of decentrale studentenraad, al naar gelang de interne bevoegdheidsverdeling, zou zich naar mijn mening moeten beperken tot zaken waarbij de studenten een belang hebben. Het kan hierbij gaan zowel om besluiten die de strategische positie van de instelling betreffen als om besluiten waarvan studenten rechtstreeks de gevolgen ondervinden.

Tot de eerste categorie behoren besluiten inzake:

- een wijziging van de doelstelling of de grondslag van de (bijzondere) instelling,
- het overdragen van de zeggenschap of fusie dan wel het aangaan of verbreken van een duurzame samenwerking op het gebied van het onderwijs met een andere instelling voor hoger onderwijs,
- een belangrijke inkrimping, uitbreiding of andere belangrijke wijziging van de werkzaamheden op het gebied van het onderwijs,
- een belangrijke wijziging in de organisatie, voor zover voor het onderwijs relevant, en
- de begroting.

Tot de tweede categorie behoren besluiten inzake:

⁸⁸⁶ Zie bijv. de verschillende opvattingen hierover in het op 19 december 2003 door de SER uitgebrachte Advies Aanpassing van de wet op de ondernemingsraden (03/12)

- het beleid inzake de toelating van studenten,
- het retributiebeleid,
- het beleid ten aanzien van het zgn. “Profileringsfonds”,
- de vaststelling of wijziging van regelingen die specifiek voor studenten gelden (zoals de onderwijs- en examenregeling, een klachtenregeling en het studentenstatuut),
- een wijziging van de plaats waar het onderwijs wordt gegeven,
- het beleid op het gebied van de studentenvoorzieningen,
- het beleid op het gebied van de veiligheid, en
- de vormgeving van de kwaliteitsbewaking van het onderwijs.

Uiteraard zou de (centrale) studentenraad ook adviesrecht moeten hebben ten aanzien van voorgenomen besluiten tot wijziging van de regeling van de samenstelling van de raad, de wijze van benoeming en zittingstermijn van de leden van de raad en de voorzieningen voor de raad.

Ten aanzien van de hierboven genoemde tweede categorie besluiten zou het – in de lijn van de WOR – mogelijk moeten zijn dat de universiteit of hogeschool desgewenst in plaats van een adviesrecht een instemmingsrecht toekent.

[10-170] Geschillen tussen bestuursorgaan en studentenraad ingeval het bestuursorgaan een besluit neemt dat afwijkt van het advies van de studentenraad of de studentenraad geen instemming wenst te geven wanneer deze vereist is dan wel over de naleving van de wettelijke bepalingen over de medezeggenschap van studenten kunnen worden beslecht conform een regeling analoog aan de WOR, eventueel na een interne voorprocedure zoals in paragraaf 10.10.4 vermeld, als alternatief voor de geschillenregeling zoals deze nu in de WHW is opgenomen.

[10-171] Meer nog dan bij algemeen beleid of besluiten hebben studenten belang bij de wijze waarop het onderwijs wordt uitgevoerd, bij goede studievoorlichting en studiebegeleiding, alsmede bij een adequate rechtsbescherming en een adequate behandeling van klachten.

[10-172] De huidige wettelijke regeling van de medezeggenschap kent nog veel rudimenten die herinneren aan het medebestuur van de WUB 1970, de WWO 1986 en de wetgeving inzake de medezeggenschap in het onderwijs. De wetgever heeft daarvan niet voldoende afstand durven nemen. Omdat onder de vigeur van beide eerstgenoemde wetten in de bestuursraden zowel personeel als studenten waren vertegenwoordigd, durfde de wetgever het kennelijk niet aan in het kader van de MUB onomwonden te kiezen voor het model van de gesplitste medezeggenschap van personeel via de WOR enerzijds en van studenten via een of meer studentenraden anderzijds. Zelfs toen in de MUB kon worden gekozen voor het model van de gesplitste medezeggenschap, heeft de wetgever zich niet van het oude regime kunnen losmaken: omdat dat regime de universiteitsraad bijv. het strategisch plan en het bestuursreglement vaststelde, werd het kennelijk nodig gevonden aan de gezamenlijke

vergadering van ondernemingsraad en studentenraad ten aanzien van die besluiten instemmingsrecht te geven. Sterker nog, werd in het model van de ongesplitste medezeggenschap dit instemmingsrecht aan de universiteitsraad “nieuwe stijl” gegeven. Ook recent bij de behandeling van het ontwerp van Wet inzake de “versterking besturing” in de Tweede Kamer in 2009 bleken de woordvoerders van de verschillende fracties nog geen afscheid te kunnen nemen van het oude regime onder meer gelet op hun roep om versterking van de medezeggenschap van met name de student met als dieptepunt de aanvaarding van het amendement inzake een “student-assessor” bij de vergaderingen van het college van bestuur.

[10-173] Voor alle instellingen voor hoger onderwijs zal voor de medezeggenschap van het personeel de WOR (met uitzondering van hoofdstuk VIIB) moeten gelden. De positie van het personeel is overigens een geheel andere dan die van de studenten. Niet alleen pleegt het merendeel van de personeelsleden voor langere tijd aan de instelling te zijn verbonden, ook beschikken personeelsleden en in het bijzonder de docenten en onderzoekers over een specifieke deskundigheid. De docenten en onderzoekers dragen in hoge mate de verantwoordelijkheid voor de programmering, uitvoering en kwaliteit van de primaire processen. Zij zullen daarover als professionals moeten kunnen meepraten. Dat zal in de regel niet plaatsvinden in een ondernemingsraad of ander medezeggenschapsorgaan maar in andere gremia waarin de docenten en onderzoekers zeggenschap hebben. Er zijn geen waarborgen dat de ondernemingsraad of enig ander medezeggenschapsorgaan zodanig is samengesteld dat daarin voldoende deskundigheid op het gebied van onderwijs en onderzoek aanwezig is. In deze andere gremia (commissies of overlegvormen) kan de instelling zelf, zonder overheidsregelgeving, op adequate wijze voorzien.

[10-174] Het vorenstaande maakt duidelijk dat de medezeggenschap van het personeel bij bekostigde instellingen volledig kan worden genormaliseerd. Een nieuwe wet op het hoger onderwijs en onderzoek behoeft deze medezeggenschap niet te regelen. Voor het personeel geldt de WOR zoals deze ook voor alle andere arbeidsorganisaties in Nederland geldt, incl. voor de niet-bekostigde instellingen. Wat de medezeggenschap betreft kan die wet zich beperken tot de medezeggenschap van studenten. Deze regeling kan worden getroffen naar analogie van de regeling van de Wet medezeggenschap cliënten zorginstellingen. De regeling van de medezeggenschap van studenten zal alleen kunnen gelden voor de bekostigde instellingen.

[10-175] Gelet op de verschillende bevoegdheden van ondernemingsraad enerzijds en studentenraad anderzijds is het niet nodig in de wetgeving voor het hoger onderwijs de mogelijkheid van een gezamenlijke vergadering van beide raden te regelen ook niet waar het gaat om hetzelfde onderwerp. Indien daaraan behoefte is, kunnen partijen (ondernemingsraad, studentenraad en college van bestuur) dit zelf afspreken of zelf regelen. Als de mogelijkheid van een gezamenlijke vergadering van ondernemingsraad en andere medezeggenschapsorganen binnen dezelfde onderneming (in de zin van de WOR) in de wet zou moeten worden geregeld, komt daarvoor de WOR in aanmerking,

zoals ook door L.C.J. Sprengers voorgesteld. Hij wijst er naar mijn mening terecht op dat een dergelijke variant ook mogelijk is tussen ondernemingsraden en cliëntenraden. Hij pleit ervoor daartoe in de WOR een algemene bepaling op te nemen⁸⁸⁷.

⁸⁸⁷ L.C.J. Sprengers “De Wet op de ondernemingsraden bij de overheid”, blz. 519.

11. RECHTSBESCHERMING VAN PERSONEELSLEDEN EN STUDENTEN

11.1. Inleiding

[11-001] Dit hoofdstuk heeft betrekking op de rechtsbescherming van personeelsleden en studenten. Het gaat hierbij om de wijze waarop geschillen tussen de instelling dan wel haar organen enerzijds en personeelsleden en studenten anderzijds worden beslecht, m.a.w. om de interne en externe beroepsgangen, om de wettelijke regelingen over het maken van bezwaar, het instellen van beroep en het indienen van een klacht. Voor de beslechting van geschillen in het kader van de medezeggenschap zij verwezen naar paragraaf 10.10.

[11-002] Wat de rechtsbescherming van personeelsleden en studenten betreft moet onderscheid worden gemaakt tussen de openbare universiteiten en de Open Universiteit enerzijds en de bijzondere universiteiten en de hogescholen anderzijds. Waar verder in dit hoofdstuk wordt gesproken over “openbare universiteiten” wordt daaronder ook de Open Universiteit begrepen. De hogescholen zijn op dit ogenblik alle bijzondere instellingen. Op de openbare universiteiten is de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van toepassing. Aangezien de organen van de openbare universiteit – de raad van toezicht, het college van bestuur, de faculteitsbesturen, het college voor promoties en de examencommissies incl. de examinatoren – krachtens de WHW en dus krachtens publiekrecht zijn ingesteld, zijn zij ingevolge artikel 1:1, eerste lid onder a, Awb bestuursorganen in de zin van laatstgenoemde wet. De Awb is daarentegen als zodanig niet van toepassing op de bijzondere instellingen, behoudens voor zover er aan die instellingen personen of colleges zijn verbonden die met enig openbaar gezag zijn bekleed. Deze personen of colleges zijn dan ingevolge artikel 1, eerste lid onder b, Awb bestuursorganen in de zin van die wet. In paragraaf 9.10.2 is aangegeven dat ingevolge de jurisprudentie in bepaalde gevallen het bestuur van een bijzondere instelling als zodanig moet worden beschouwd. Ook moet naar mijn mening het college voor promoties van een bijzondere instelling wat de toekenning van de doctorsgraad als zodanig worden beschouwd. De examencommissies en examinatoren van een bijzondere instelling worden niet beschouwd als bestuursorganen in de zin van de Awb⁸⁸⁸. De omstandigheid dat de Awb al dan niet van toepassing is, heeft belangrijke gevolgen voor de wijze van de rechtsbescherming. De regeling van de rechtsbescherming, neergelegd in de WHW, is overigens, voor zover het studenten en extraneï betreft, op een aantal punten ingrijpend, soms zelfs met afwijking van de Awb, gewijzigd bij de wet inzake “versterking besturing”.

11.2. De openbare universiteiten

[11-003] Voor zover de personeelsleden van de openbare universiteit ambtenaar zijn, verschilt hun rechtsbescherming niet van die van ambtenaren aangesteld bij andere

⁸⁸⁸ RvS Afdeling Bestuursrechtspraak 19 juli 2006 LJN AY4273

publiekrechtelijke organisaties. Hun rechtsbescherming is geregeld bij en krachtens de Awb. Voor zover zij in dienst genomen zijn op arbeidsovereenkomst, genieten zij de bescherming van de burgerlijke rechter. In de hierna volgende subparagrafen worden achtereenvolgens besproken de regelingen inzake het beroep op de rechter en de daaraan voorafgaande procedures van administratief beroep en bezwaar – waarbij het accent ligt op de rechtsbescherming van studenten – het klachtrecht van studenten en de bij de wet inzake “versterking besturing” in de WHW geïntroduceerde “toegankelijke en eenduidige faciliteit” (art. 7.59a).

11.2.1. Beroep op de rechter

Administratieve rechter

[11-004] Tegen besluiten van de bestuursorganen van een openbare universiteit kan beroep worden ingesteld bij de administratieve rechter. Deze rechter is in het algemeen de bestuursrechter van (de Sector bestuursrecht van) de rechtbank. Van uitspraken van de rechtbank is hoger beroep mogelijk bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en, voor zover het ambtenarenzaken betreft, bij Centrale Raad van Beroep.

College van beroep voor het hoger onderwijs

[11-005] Voor studenten en extranei (waaronder mede begrepen aanstaande of gewezen studenten en extranei) is in de WHW voorzien in een bijzondere administratieve rechter: het College van beroep voor het hoger onderwijs (CBHO). Dit college is gevestigd te Den Haag. Evenals de rechtbank is het CBHO een onafhankelijke rechter. Anders dan van uitspraken van de rechtbank is van uitspraken van het College van beroep voor het hoger onderwijs geen hoger beroep mogelijk (art. 7.66, eerste lid, slotzin).

[11-006] Het CBHO, gevestigd in Den Haag, heeft een lange voorgeschiedenis: het is voortgekomen uit drie verschillende instanties: 1. de Universitaire Kiesraad, aanvankelijk geregeld in een ministerieel besluit⁸⁸⁹, vervolgens in een algemene maatregel van bestuur, te weten het Uitvoeringsbesluit WUB 1970⁸⁹⁰, en ten slotte bij de Wet van 4 mei 1977, Stb. 298 (wijziging en verlenging van de werkingsduur van de WUB 1970) in de WUB 1970 zelf, 2. de Commissie van beroep van de Academische Raad ex artikel 41 WUB en 3. de Commissie van beroep verlenging inschrijvingsduur, destijds geregeld in de WWO 1960 zoals gewijzigd bij de Wet van 14 maart 1981, Stb. 137 (twee-fasenstructuur w.o.) en krachtens die wet in de Regeling Commissie van beroep verlenging inschrijvingsduur⁸⁹¹. Deze instanties oordeelden over beroepen inzake universitaire kiesrecht, resp. over beroepen tegen maatregelen naar aanleiding

⁸⁸⁹ Besluit van de minister zonder portefeuille (wetenschapsbeleid en wetenschappelijk onderwijs) van 22 september 1971, DGW/PW 712613

⁸⁹⁰ Koninklijk besluit van 14 mei 1971, Stb. 292, zoals gewijzigd bij het Koninklijk besluit van 31 oktober 1973, Stb. 515

⁸⁹¹ Besluit van de minister van O en W van 27 augustus 1981, HW/J 389004 (Stcrt nr 177)

van het overtreden van universitaire gedragsregels en over beroepen tegen beslissingen inzake verlenging van de inschrijvingsduur. In het ontwerp dat heeft geleid tot de WWO 1986⁸⁹² werd voorgesteld de Commissie verlenging inschrijvingsduur te doen opgaan in het College van beroep van de Academische Raad. Na het schrappen van de Academische Raad uit dat ontwerp bij de vijfde nota van wijziging⁸⁹³ zijn dat College van beroep en de Commissie verlenging inschrijvingsduur alsmede de Universitaire Kiesraad samengevoegd tot het College van beroep voor het wetenschappelijk onderwijs. In de WHW is dit laatstgenoemde college met het in de WHBO geïntroduceerde College van beroep voor het hoger beroepsonderwijs, waarmee overigens van meet af aan een personele unie bestond, samengevoegd tot het CBHO.

[11-007] Het CBHO oordeelt ingevolge artikel 7.66, eerste lid, WHW over het beroep dat een betrokkene, dat is een student of extraneus dan wel een aanstaande of gewezen student of extraneus, heeft ingesteld tegen een beslissing van een orgaan van een instelling voor hoger onderwijs die jegens hem op grond van de WHW en daarop gebaseerde regelingen is genomen. Onder orgaan van een instelling voor hoger onderwijs moet in dit verband ook worden verstaan het college van beroep voor de examens van die instelling. De term “beslissing” in plaats van “besluit” zal wel gebruikt zijn omdat ook studenten en extranei van bijzondere instellingen bij het college beroep kunnen instellen.

[11-008] De rechtsmacht van het CBHO is voortdurend uitgebreid. Bij de inwerkingtreding van de WHW oordeelde het college in beroep of hoger beroep over besluiten genomen in het kader van het universitair kiesrecht (art. 9.3 “oud” WHW), in beroep over besluiten van het college van bestuur in de sfeer van de inschrijving en collegegeldheffing zoals besluiten ter zake van vakkenpakketeisen (art. 7.25), aanvullende eisen (art. 7.26), vrijstelling op grond van andere buitenlandse diploma’s, (art. 7.28) of op grond van het colloquium doctum (art. 7.29), verlenging inschrijvingsduur (art. 7.38 “oud” WHW), beëindiging inschrijving (art. 7.42), heffing, vermindering en terugbetaling van het (wettelijk) collegegeld (art. 7.43 “oud” e.v. WHW), financiële ondersteuning van studenten (art. 7.51) enz. alsmede in beroep over maatregelen van het college van bestuur in geval van overtreding van huisregels (art. 9.8 “oud” WHW). Weliswaar is de bevoegdheid van het CBHO ter zake van beslissingen met betrekking tot verlenging inschrijvingsduur en universitair kiesrecht vervallen als gevolg van het afschaffen van de inschrijvingsduur⁸⁹⁴ resp. de vervanging van de universitaire bestuursraden door medezeggenschapsraden⁸⁹⁵, nochtans is zij – zoals hiervoor opgemerkt – aanzienlijk uitgebreid bij de vaker genoemde wet inzake “versterking besturing” tot het oordelen in beroep tegen alle besluiten van organen van de instelling ten aanzien van de betrokken student of extraneus genomen (art. 7.66, eerste lid).

[11-009] Ingevolge hoofdstuk 8 van de Awb dat van toepassing is op het beroep bij de rechtbank en dat ingevolge artikel 7.66, tweede lid, WHW – behoudens enkele vanzelf-

⁸⁹² Kamerstukken II, 1980-1981, 16 802, nr 2

⁸⁹³ Kamerstukken II, 1984-1985, 16802, nr 139

⁸⁹⁴ Wet van 28 maart 1996, Stb. 226 (aanpassing van de collegegeldbepalingen en de afschaffing van verblijfsduurbepekingen)

⁸⁹⁵ Wet van 27 februari 1997, Stb. 117 (modernisering universitair bestuur)

sprekende uitzonderingen⁸⁹⁶ – van overeenkomstige toepassing is op het beroep bij het CBHO, kan evenwel niet tegen alle besluiten van bestuursorganen beroep worden ingesteld.

Van beroep uitgesloten besluiten

[11-010] Zo kan geen beroep bij de rechtbank of het CBHO worden ingesteld tegen een besluit, inhoudende een algemeen verbindend voorschrift of een beleidsregel, tegen een besluit, inhoudende de intrekking of de vaststelling van de inwerkingtreding van een algemeen verbindend voorschrift of een beleidsregel, noch tegen een besluit, inhoudende de goedkeuring van enig hiervoor genoemd besluit (art. 8:2 Awb). Er kan dus bijvoorbeeld geen beroep worden ingesteld tegen het besluit van het college van bestuur het bestuurs- en beheersreglement vast te stellen noch tegen het besluit van de raad van toezicht tot goedkeuring hiervan.

[11-011] Ook kan geen beroep worden ingesteld tegen een besluit, inhoudende schorsing of vernietiging van een besluit van een ander bestuursorgaan (art. 8:4, onder a, Awb), zoals bijvoorbeeld het besluit van het college van bestuur, genomen op grond van artikel 9.24 WHW, tot schorsing of vernietiging van een besluit van een faculteitsbestuur.

[11-012] Op grond van de Awb kan voorts geen beroep worden ingesteld tegen een besluit “inhoudende een beoordeling van het kennen of kunnen van een kandidaat of leerling die ter zake is geëxamineerd of op enigerlei andere wijze is getoetst, dan wel inhoudende de vaststelling van opgaven, beoordelingsnormen of nadere regels voor die examinering of toetsing” (art. 8:4, onder e, Awb). Om toch rechtsbescherming te bieden aan examinandi in het hoger onderwijs is in de WHW bepaald dat er binnen elke openbare universiteit een college van beroep voor de examens is, dat in administratief beroep oordeelt over besluiten van examencommissies en examinatoren dan wel over besluiten van het college van bestuur of faculteitsbesturen gelegen in de sfeer van toetsing van kennen of kunnen dan wel van het beoordelen van de geschiktheid van betrokkene voor de gekozen studie (artt. 7.60 t/m 7.63). Op de colleges van beroep voor de examens wordt hierna ingegaan. Hier zij volstaan met de opmerking dat het, in geval van een beroep bij het CBHO van een uitspraak van een college van beroep voor de examens, niet om de beoordeling van het kennen of kunnen van appellant gaat maar om de vraag of het laatstgenoemd college als college van administratief beroep zijn taak naar behoren heeft vervuld. Het college voor beroep voor de examens is dus de gedaagde partij, niet de examencommissie of examinerator. De memorie van toelichting bij het wetsontwerp dat heeft geleid tot de wet inzake “versterking besturing”, waar het tegendeel wordt gesteld⁸⁹⁷, is op dit punt dan ook onjuist.

⁸⁹⁶ Artikel 8:1, eerste lid, Awb, dat beroep openstelt op de rechtbank, artikel 8:1, tweede lid, Awb, dat betrekking heeft op ambtenaren en dienstplichtigen, en artikel 8:13 Awb, dat betrekking heeft op de verwijzing van een zaak door een rechtbank naar een andere rechtbank.

⁸⁹⁷ Kamerstukken II, 2008-2009, 31821, nr 3, blz. 23

[11-013] Om dezelfde reden, nl. dat geen beroep kan worden ingesteld tegen een besluit inhoudende een beoordeling van het “kennen of kunnen”, is in de WHW voorgeschreven dat elke universiteit in haar promotiereglement voorzieningen treft voor de beslechting van geschillen die zich met betrekking tot de voorbereiding van de promotie of de promotie zelf kunnen voordoen (art. 7.19, eerste lid onder b). Hierop wordt in paragraaf 11.2.5 nader ingegaan.

[11-014] Ten slotte kan, voor zover in dit hoofdstuk relevant, op grond van de Awb geen beroep worden ingesteld tegen besluiten inzake “de nummering van kandidatenlijsten, de geldigheid van lijstverbindingen, het verloop van de stemming, de stemopneming en de vaststelling van de uitslag bij verkiezingen van de leden van vertegenwoordigende organen, alsmede de benoemdverklaring in opengevallen plaatsen” (art. 8:4, onder g, Awb). Om deze reden is bijv. in de kiesreglementen van de Universiteit Leiden een voorziening gecreëerd, waarbij een kamer van de centrale commissie voor de beroep- en bezwaarschriften in administratief beroep – hoewel dit formeel niet zo mag heten – een beslissing neemt. Aangezien dit een vol beroep betreft – de commissie stelt, indien zij het beroep gegrond acht, haar beslissing in de plaats van die van het desbetreffende stembureau – mag worden aangenomen dat artikel 8:4, onder g, Awb zich tegen een beroep van de beslissing van de commissie op de rechter verzet.

Samenstelling College van beroep voor het hoger onderwijs

[11-015] Bij en krachtens de Wet op de rechterlijke organisatie wordt de samenstelling van de rechtbank geregeld. De WHW regelt in de artikelen 7.64 en 7.65 de samenstelling van het CBHO.

[11-016] Het CBHO heeft ten minste drie en ten hoogste zeven leden, onder wie de voorzitter. Het heeft een even groot aantal plaatsvervangende leden. Het houdt zitting in kamers. Het college van beroep wijst de voorzitter van een kamer aan uit de leden. De splitsing in kamers en de verdeling van de werkzaamheden over de onderscheiden kamers moeten door het college van beroep in zijn reglement van orde worden geregeld. (art. 7.64). De leden en plaatsvervangende leden moeten voldoen aan de vereisten voor benoembaarheid tot rechterlijk ambtenaar, bedoeld in artikel 5 van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren⁸⁹⁸ (art. 7.65, derde lid). De belangrijkste van die vereisten is het bezit van de graad Bachelor op het gebied van het recht en tevens de graad van Master op het gebied van het recht, op grond van de WHW verleend door een universiteit of de Open Universiteit dan wel van het recht om op grond van de WHW de titel meester te voeren. Hierbij zij aangetekend dat titels die onder de oude wetgeving voor de universiteiten zijn verkregen, krachtens het overgangsrecht van de WHW als neergelegd in artikel 16.13 van die wet, worden geacht op grond van de WHW te zijn verkregen. Overigens plegen de leden en plaatsvervangende leden van het CBHO te worden gerekruteerd uit rechters of raadsheren, werkzaam bij een van de

⁸⁹⁸ Wet van 29 november 1996, Stb. 590

rechtbanken of gerechtshoven dan wel bij de Centrale raad van beroep of het College van beroep voor het bedrijfsleven en uit leden van de Raad van State.

[11-017] Ter waarborging van hun onafhankelijkheid worden de leden van het CBHO bij koninklijk besluit benoemd en kunnen zij slechts bij koninklijk besluit worden ontslagen op eigen verzoek, bij het bereiken van de leeftijd van zeventig jaar of bij blijvende ongeschiktheid de functie te vervullen uit hoofde van ziekte of gebreken dan wel bij een onherroepelijk geworden rechterlijke uitspraak, inhoudende een veroordeling wegens misdrijf (art. 7.65, eerste en vierde lid, WHH). De toelage aan de voorzitter, de overige leden en de plaatsvervangende leden wordt vastgesteld bij koninklijk besluit, te nemen op gemeenschappelijke voordracht van de minister van OCW en de minister van Financiën (art. 7.65, vijfde lid). Het CBHO wordt bijgestaan door een bezoldigde secretaris, die ook bij koninklijk besluit wordt benoemd. Aan de secretaris kan de minister van OCW ambtenaren toevoegen. De ambtenaren die werkzaam zijn voor het CBHO staan onder het gezag van dat college en leggen over werkzaamheden uitsluitend aan dat college (en dus niet aan de minister) verantwoording af (artt. 7.64, derde en vierde lid, en art. 7.65, tweede lid).

Procedure

[11-018] De procedure bij het beroep op de rechtbank is geregeld in hoofdstuk 8 Awb, welk hoofdstuk ingevolge artikel 7.66, tweede lid, WHW van overeenkomstige toepassing is op het beroep op het CBHO. Een aantal belangrijke elementen van de procedure wordt hierna genoemd.

[11-019] Het beroep wordt ingesteld door het indienen van *een beroepschrift* bij de rechter (art. 6:4, derde lid, Awb). Het beroepschrift moet aan een aantal eisen voldoen (art. 6:5 Awb). Het moet ook tijdig worden ingediend. De algemene termijn voor het indienen van een beroepschrift bedraagt zes weken (art. 6:7 Awb). Er is maar één CBHO, er zijn echter meerdere rechtbanken. Om deze reden geeft de Awb, in geval van een beroep op de rechtbank aan welke rechtbank bevoegd is. De bevoegde rechtbank is de rechtbank binnen het rechtsgebied waarvan de indiener van het beroepschrift zijn woonplaats heeft. Indien de indiener van het beroepschrift geen woonplaats in Nederland heeft, is bevoegd de rechtbank binnen het rechtsgebied waarvan het bestuursorgaan zijn zetel heeft (art. 8:7, tweede lid, Awb).

[11-020] Voor de behandeling van het beroepschrift door de rechtbank of het CBHO wordt *een griffierecht* geheven. Het verschuldigde bedrag wordt genoemd in artikel 8.41, derde lid, Awb, resp. artikel 7.67 WHW. Voor het beroep bij het College van beroep voor het hoger onderwijs geldt een laag griffierecht: € 41. Dit in de wet genoemde bedrag kan evenwel bij algemene maatregel van bestuur worden gewijzigd

voor zover de consumentenprijsindex⁸⁹⁹ daartoe aanleiding geeft. Op deze wijze kan het griffierecht periodiek worden verhoogd aan de hand van een min of meer objectieve maatstaf. Het is echter de vraag waarom het griffierecht zo nodig moet worden verhoogd als andere prijzen stijgen. De koppeling aan de consumentenprijsindex is dan ook volstrekt arbitrair. Het griffierecht is inmiddels aan der hand van de genoemde index verschillende malen verhoogd. Als het griffierecht niet op tijd is betaald, wordt het beroep niet-ontvankelijk verklaard, tenzij redelijkerwijs niet kan worden geoordeeld dat de indiener in verzuim is geweest. Indien het beroep wordt ingetrokken omdat het bestuursorgaan geheel of gedeeltelijk aan de indiener van het beroepschrift is tegemoetgekomen, wordt het door de indiener betaalde griffierecht door het bestuursorgaan aan hem vergoed. In de overige gevallen kan het bestuursorgaan, indien het beroep wordt ingetrokken, het betaalde griffierecht geheel of gedeeltelijk vergoeden. Ook indien de het beroep gegrond wordt verklaard, wordt het betaalde griffierecht aan de indiener van het beroepschrift door het bestuursorgaan vergoed (art. 8.74, eerste lid, Awb).

[11-021] De behandeling van het beroepschrift begint met een *vooronderzoek*. De rechtbank of het CBHO, hierna te noemen: de rechter, zendt het beroepschrift aan het betrokken orgaan, dat binnen vier weken de op de zaak betrekking hebbende stukken aan de rechter zendt en binnen die termijn tevens een verweerschrift indient. De rechter kan de indiener van het beroepschrift in de gelegenheid stellen schriftelijk te repliceren. In dat geval wordt het bestuursorgaan in de gelegenheid gesteld schriftelijk te dupliceren. De rechter stelt de termijnen voor repliek en dupliek vast. (artt. 8:42 en 8:43 Awb).

[11-022] Indien de zaak *spoedeisend* is, kan de rechter bepalen dat de procedure wordt versneld. In dit geval kan hij termijnen verkorten en bepalen dat repliek en dupliek achterwege blijven (art. 8.52 Awb).

[11-023] De rechter kan op grond van de schriftelijke stukken *uitspraak* doen, *zonder* dat hij een *rechtszitting* houdt omdat hij kennelijk onbevoegd is, het beroep kennelijk niet-ontvankelijk is, het beroep kennelijk ongegrond is of het beroep kennelijk gegrond is. Elk van de partijen kan daartegen in verzet komen door het indienen van een verzetschrift. In dat geval wordt opnieuw bezien of een rechtszitting nodig is (artt. 8:54 en 8:55 Awb).

⁸⁹⁹ De consumentenprijsindex (CPI) geeft het prijsverloop weer van het pakket goederen en diensten zoals dit gemiddeld werd aangeschaft door alle huishoudens in Nederland. Hiertoe behoren onder andere voedingsmiddelen, duurzame goederen zoals huishoudelijke apparaten en auto's, energie, woningdiensten (huren), en een aantal overheidsdiensten. Ook consumptiegebonden belastingen, waaronder motorrijtuigenbelasting en gemeentelijke belastingen, maken deel uit van de CPI. Vanaf het verslagjaar 2007 wordt het basisjaar van de CPI jaarlijks verlegd. In berekeningen wordt vanaf dan uitgegaan van 2006 als referentiejaar. Om de langetermijnontwikkeling te laten zien, is de mutatie van januari 2007 met basisjaar 2006 gekoppeld aan de reeks 2000=100 (omschrijving ontleend aan de website van het Centraal Bureau voor de Statistiek).

[11-024] Ingeval een *zitting* plaatsvindt, ontvangen partijen een schriftelijke oproep. Daarin staat of zij verplicht zijn om te komen en wanneer zij het dossier met de stukken kunnen inzien. Vertegenwoordiging door een advocaat is niet noodzakelijk. Het is uiteraard wel verstandig een advocaat of een andere juridische deskundige in te schakelen. De rechter kan ook getuigen of deskundigen oproepen. De zitting is openbaar (artt. 8:56 e.v. Awb).

[11-025] Na de zitting doet de rechter binnen zes tot twaalf weken schriftelijk *uitspraak*. De uitspraak strekt tot onbevoegdverklaring van de rechter, niet-ontvankelijkverklaring van het beroep, ongegrondverklaring van het beroep, of gegrondverklaring van het beroep (art. 8.70 Awb).

[11-026] Zoals hiervoor opgemerkt, kan de uitspraak inhouden dat de rechter zich *onbevoegd* verklaart. Zo verklaarde het CBHO zich onbevoegd in het beroep tegen een besluit van het college van bestuur van de Rijksuniversiteit Groningen waarbij op grond van artikel 15.2, eerste lid, onder a, WHW, de schadevergoeding werd vastgesteld die appellandt verschuldigd was omdat hij zonder ingeschreven te zijn van de onderwijsvoorzieningen van de instelling gebruik had gemaakt. Dat besluit beruste op de genoemde bepaling uit hoofdstuk 15 WHW en niet op enige bepaling van hoofdstuk 7 WHW, waartoe de bevoegdheid van het CBHO destijds beperkt was⁹⁰⁰. Deze beperking is inmiddels bij de wijzigingswet inzake “versterking besturing” ongedaan gemaakt.

[11-027] De uitspraak kan ook inhouden dat de rechter het beroep *niet-ontvankelijk* verklaart. Een voorbeeld hiervan is de uitspraak van het CBHO in het beroep tegen het besluit van het college van bestuur van de Universiteit Utrecht om appellandt voor het resterende deel van het studiejaar 2007-1008 uit te schrijven. Inmiddels was het college van bestuur aan appellandt tegemoet gekomen en had het de uitschrijving van appellandt ingetrokken, zodat deze voor het resterende deel van het studiejaar 2007-2008 ingeschreven bleef. Het bestreden besluit was herroepen. Bij het beroep op het CBHO had appellandt geen belang meer⁹⁰¹.

[11-028] Voorts kan de uitspraak inhouden dat de rechter het beroep *ongegrond* verklaart. Een voorbeeld hiervan is de uitspraak van het CBHO op het beroep dat was ingesteld tegen het besluit van het college van bestuur van de Hogeschool van Amsterdam waarbij voor een deeltijdopleiding voor het studiejaar 2009-2010 de hoogte van het instellingscollegegeld was vastgesteld. Het CBHO overwoog dat ingevolge artikel 7.44 WHW de instelling beleidsvrijheid heeft met betrekking tot de vaststelling van de hoogte van het voor de deeltijdopleidingen verschuldigde collegegeld en dat de omstandigheid dat de daadwerkelijke voor die opleidingen gemaakte kosten niet zouden overeenkomen met de hoogte van het vastgestelde

⁹⁰⁰ Uitspraak CBHO van 30 mei 2008, nr 2001/008

⁹⁰¹ Uitspraak CBHO van 10 maart 2009, nr 2008/045

collegegeld, geen grond biedt voor het oordeel dat instelling de desbetreffende opleidingen niet tegen het nieuwe (hogere) tarief zou mogen aanbieden⁹⁰².

[11-029] Ten slotte kan de uitspraak inhouden dat het beroep *gegrond* wordt verklaard. Een recent voorbeeld hiervan is de uitspraak van het CBHO op het beroep tegen het besluit van het college van bestuur van de Rijksuniversiteit Groningen waarbij appellante was afgewezen voor de toelating tot de tweede ronde van de decentrale selectie voor de opleiding geneeskunde. Het CBHO was van oordeel dat geen, althans onvoldoende uitvoering was gegeven aan het bepaalde in artikel 7.57e WHW, dat onder andere voorschrijft dat het instellingsbestuur de bijzondere kwalificaties die de instelling in aanmerking wil nemen, eventuele nadere selectiecriteria en regels van administratieve aard tijdig bekend maakt⁹⁰³.

[11-030] Als de rechter het beroep *gegrond* verklaart, kan hij een nieuw besluit nemen dat in de plaats komt van het besluit van het bestuursorgaan, maar hij kan ook het bestuursorgaan opdragen dat te doen. Verder kan de rechter bepalen of het bestuursorgaan indien de indiener van het beroepschrift in het gelijk is gesteld, schadevergoeding moet betalen. De rechter kan bepalen dat, indien of zolang het bestuursorgaan niet voldoet aan een uitspraak, het bestuursorgaan aan de wederpartij partij een in de uitspraak vast te stellen dwangsom verbeurt (artt. 8:66 e.v. Awb).

[11-031] Indien bij de rechter een beroepschrift is ingediend maar ook reeds als, voorafgaand aan een mogelijk beroep bij de rechter, bezwaar is gemaakt of administratief beroep is ingesteld, kan de indiener van het beroep- of bezwaarschrift aan de rechter een *voorlopige voorziening* vragen. Dat is een voorlopige beslissing om een bepaalde handeling uit te stellen of juist door te laten gaan (artt. 8:81 e.v. Awb).

[11-032] Van uitspraken van de rechtbank is hoger beroep mogelijk bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en, voor zover het ambtenarenzaken betreft, bij Centrale Raad van Beroep. Van uitspraken van het College van beroep voor het hoger onderwijs is *geen hoger beroep* mogelijk (art. 7.66, eerste lid, slotzin).

11.2.2. Administratief beroep en bezwaar: algemeen

[11-033] Voordat beroep bij de administratieve rechter kan worden ingesteld, dient – binnen de instelling – een procedure van administratief beroep of van bezwaar te worden gevolgd (art. 7:1 Awb). Als de zaak daarvoor geschikt is, kan met instemming van het bestuursorgaan rechtstreeks beroep worden ingesteld bij de administratieve rechter. Dit wordt mogelijk gemaakt in artikel 7:1a Awb. Voor studenten en extranei is dit evenwel niet mogelijk: ingevolge artikel 7.59a, tweede lid, WHW zoals ingevoegd

⁹⁰² Uitspraak CBHO van 15 februari 2009, nr 2009/043

⁹⁰³ Uitspraak CBHO van 21 december 2009, nr 2009/040

bij de wet inzake “versterking besturing” is op hen artikel 7:1a Awb niet van toepassing

[11-034] Bij bezwaar wordt aan hetzelfde bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen, verzocht dat besluit te heroverwegen. Bij administratief beroep wordt een ander bestuursorgaan gevraagd over het besluit te oordelen.

11.2.3. Administratief beroep: colleges van beroep voor de examens

[11-035] Administratief beroep is in de WHW mogelijk gemaakt bij het College van beroep voor de examens (CBE) dat bij elke instelling voor hoger onderwijs aanwezig moet zijn (art. 7.60).

[11-036] De colleges van beroep voor de examens komen voort uit de commissies van beroep die voor de openbare universiteiten werden geregeld in artikel 40 WUB 1970. In dat artikel was bepaald dat een student die bezwaar had tegen de behandeling tijdens het afleggen van een tentamen of examen dan wel tegen de beoordeling van de examenresultaten, een schriftelijk en gemotiveerd beroep kon instellen bij de desbetreffende faculteitsraad, die ter behandeling van dat beroep een commissie moest instellen. Deze commissie kon bepalen dat het tentamen of het examen opnieuw moest worden afgelegd onder door de commissie te stellen voorwaarden.

[11-037] Bij de Wet twee-fasenstructuur w.o.⁹⁰⁴ is dat artikel grondig herzien. De aanleiding hiervoor was blijkens de memorie van toelichting bij het ontwerp dat tot die wijzigingswet heeft geleid⁹⁰⁵, de wens te voorzien in de noodzakelijke rechtsbescherming van studenten in verband met de overgang van de eerste naar de tweede fase. Overigens waren er blijkens die memorie van toelichting meer redenen om artikel 40 WUB 1970 te herzien. Zo moest worden vermeden dat beslissingen van examencommissies, waarvan de samenstelling in de wet was geregeld, teniet konden worden gedaan door een instantie waarvan de samenstelling als onevenwichtig zou kunnen worden bestempeld. Bovendien was de regeling van artikel 40 WUB 1970 erg gebrekkig en behoefde zij verbetering. Zo waren de taak en bevoegdheden van de commissies van beroep en de rechtsgang bij die commissies niet geregeld. Hierop was enkele jaren eerder al gewezen door de Commissie voor de bestuurs hervorming ex artikel 56 WUB 1970⁹⁰⁶.

[11-038] In het kader van deze herziening van artikel 40 WUB 1970 zijn de facultaire commissies vervangen door een universitair beroepscollege, waarvan de samenstelling en de bevoegdheid uitgebreid in de wet zelf waren geregeld. De beroepsgang werd geregeld in het Besluit universitaire colleges van beroep voor de examens⁹⁰⁷. De in het herziene artikel 40 WUB 1970 neergelegde regeling is vrijwel ongewijzigd overgenomen in de WWO 1986 en, voor de hogescholen in de WHBO. Vervolgens is zij in de WHW opgenomen. De Awb maakt, e een algemene maatregel van bestuur voor de regeling van de beroepsgang overbodig.

⁹⁰⁴ Wet van 14 maart 1981, Stb. 137

⁹⁰⁵ Kamerstukken II, 1979-1980, 16 106, nr 3

⁹⁰⁶ Advies van 4 juni 1977 inzake een geschillenregeling

⁹⁰⁷ Koninklijk besluit van 26 oktober 1981, Stb. 663

Twee modellen van een CBE

[11-039] In artikel 7.60 WHW wordt onderscheid gemaakt tussen een CBE dat niet is onderverdeeld in kamers enerzijds en een CBE dat wel kamers omvat anderzijds. Het CBE zonder kamers heeft drie of vijf leden. Een oneven aantal leden voorkomt een staking der stemmen. Het aantal plaatsvervangende leden is niet groter dan het aantal leden. Dit CBE houdt voltallig zitting. (art. 7.60, tweede lid). Het CBE dat onderverdeeld is in kamers, heeft ten minste zes en ten hoogste vijftien leden. Ook hier geldt dat het aantal plaatsvervangende leden niet groter mag zijn dan het aantal leden. Elke kamer heeft drie of vijf leden en houdt voltallig zitting (art. 7.60, derde lid). De vraag of het CBE in kamers moet worden verdeeld, zal voornamelijk afhankelijk zijn van de omvang van de instelling. Juist vanwege verschillen tussen de instellingen in omvang zijn beide modellen door de wetgever mogelijk gemaakt.

Benoeming en benoemingsvereisten leden CBE

[11-040] De voorzitter, plaatsvervangende voorzitter(s), overige leden en plaatsvervangende leden van het CBE worden door het college van bestuur benoemd. De benoemingstermijn bedraagt ten minste drie en ten hoogste vijf jaar of, voor zover het studenten betreft, ten minste een jaar en ten hoogste twee jaar. Buiten de voorzitter moet het CBE ten minste voor de helft bestaan uit docenten, resp. leden van de wetenschappelijke staf⁹⁰⁸, dus uit personen die daadwerkelijk ervaring hebben met het afnemen van examens (art. 7.60, vierde lid). Door deze ervaring mogen zij worden geacht een genuanceerde kijk op de aan hen voorgelegde problemen te hebben. Omdat een goede juridische inbreng voor een goede rechtspleging van wezenlijk belang is, is bepaald dat de voorzitter en plaatsvervangende voorzitter(s) moeten voldoen aan de vereisten voor benoembaarheid tot rechterlijk ambtenaar, bedoeld in artikel 5 van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren (art. 7.60, vijfde lid). Op dit vereiste is in paragraaf 11.2.1 bij de samenstelling van het CBHO reeds ingegaan.

Onafhankelijkheid leden CBE

[11-041] Ter bevordering van hun onafhankelijkheid is bepaald dat de leden en plaatsvervangende van het CBE geen deel mogen uitmaken van het instellingsbestuur (waaronder in deze context niet alleen moet worden gedacht aan het college van bestuur maar ook en vooral, nu het examineren geschiedt binnen faculteiten, aan faculteitsbesturen⁹⁰⁹) noch van de inspectie, bedoeld in de Wet op het onderwijstoezicht (art. 7.60, vierde lid, tweede volzin) en dat zij tussentijds slechts kunnen worden ontslagen op eigen verzoek, bij het bereiken van de leeftijd van zeventig jaar of bij blijvende ongeschiktheid de functie te vervullen uit hoofde van ziekte of gebreken dan wel bij een

⁹⁰⁸ De term “wetenschappelijke staf” stamt uit de WWO 1986. Behalve in het onderhavige artikellid komt dit begrip niet voor in de WHW. Het is per abuis in dit artikellid blijven staan

⁹⁰⁹ De wet geeft hierover geen duidelijkheid.

onherroepelijk geworden rechterlijke uitspraak, inhoudende een veroordeling wegens misdrijf (art. 7.60, zesde lid).

Bevoegdheid CBE

[11-042] Het college van beroep voor de examens is bevoegd inzake tal van concrete beslissingen die gelegen zijn in de sfeer van het beoordelen van het kennen of kunnen dan wel de geschiktheid van de betrokken student of extraneus dan wel aanstaande student of extraneus (art. 7.61, eerste lid). Het gaat hierbij primair om beslissingen van examencommissies en examinatoren, die overigens niet altijd in de sfeer van kennen of kunnen liggen zoals bijv. een beslissing na geconstateerde fraude, alsmede om beslissingen van colloquium doctum-commissies als bedoeld in artikel 7.29, eerste lid, WHW. Voorts gaat het om beslissingen van het faculteitsbestuur ter zake van het bindend studieadvies (art. 7.8b, derde en vijfde lid) en van de bindende verwijzing naar een afstudeerrichting (art. 7.9, eerste lid), beslissingen van het college van bestuur inhoudende de vaststelling van de studievoortgang ten behoeve van de studiefinanciering (art. 7.9a), beslissingen naar aanleiding van het aanvullend onderzoek of deficiënties adequaat zijn aangevuld (artt. 7.25, vierde lid, en 7.28, derde en vierde lid), beslissingen inhoudende de beoordeling of is voldaan aan aanvullende eisen dan wel eisen omtrent de werkkring (artt. 7.26, 7.26a en 7.27) alsmede om beslissingen van faculteitsbesturen omtrent de afgifte van een bewijs van toelating tot een masteropleiding (artt. 7.30a en 7.30b).

Procedure

[11-043] Op de procedure bij het CBE bij de openbare universiteit zijn, behoudens enige in de WHW genoemde uitzonderingen, de hoofdstukken 6 en 7, afdeling 7.3, Awb van toepassing. Zo moet het CBE, alvorens op het beroep te beslissen, partijen en eventuele andere belanghebbende in de gelegenheid stellen te worden gehoord (art. 7:16 Awb). De Awb is niet van toepassing op het CBE bij een bijzondere instelling. De WHW heeft verzuimd de desbetreffende bepalingen van de Awb hierop van overeenkomstige toepassing te verklaren.

[11-044] De belangrijkste uitzondering in de WHW op de regeling van de Awb is het feit dat het administratief beroep niet kan worden ingesteld bij het CBE zelf maar moet worden ingesteld bij een *“toegankelijke en eenduidige faciliteit”* (art. 7.59a). Op deze faciliteit wordt in paragraaf 11.2.7 teruggekomen.

[11-045] Een tweede uitzondering bestaat hierin dat het beroep kan worden ingesteld *“ter zake dat de beslissing in strijd is met het recht”* (art. 7.61, tweede lid). Dit betekent dat het administratief beroep op het CBE geen vol beroep is, waarbij het beroepsorgaan de zaak in volle omvang beoordeelt. Het CBE kan niet op de stoel gaan zitten van degene die de bestreden beslissing heeft genomen. Het kan diens verantwoordelijkheid niet overnemen. Om die reden is in de WHW ook bepaald dat artikel 7:25 Awb niet

van toepassing is, dat voorschrijft dat het beroepsorgaan, voor zover dit het beroep ontvankelijk en gegrond acht, het bestreden besluit vernietigt en in plaats daarvan een nieuw besluit stelt. In de WHW is uitdrukkelijk bepaald dat het CBE niet bevoegd is in de plaats van de geheel of gedeeltelijk vernietigde beslissing een nieuwe beslissing te nemen (art. 7.61, vijfde lid)⁹¹⁰. Het kan bepalen dat opnieuw of, indien de beslissing is geweigerd, alsnog in de zaak wordt beslist, dan wel dat het tentamen, het examen, het toelatingsonderzoek, het aanvullend onderzoek of enig onderdeel daarvan opnieuw wordt afgenomen onder door het college van beroep te stellen voorwaarden. Het orgaan waarvan de beslissing is vernietigd, is verplicht voor zover nodig opnieuw in de zaak te voorzien met inachtneming van de uitspraak van het college van beroep. Het college van beroep kan daarvoor in zijn uitspraak een termijn stellen.

[11-046] Een derde uitzondering bestaat in de *conciliatieprocedure* die in de WHW (art. 7.61, derde lid) is voorgeschreven voordat het CBE het beroep in behandeling neemt. Het orgaan dat de bestreden beslissing heeft genomen en, ingeval een examinerator de beslissing heeft genomen de desbetreffende examencommissie, moet nagaan of er een minnelijke schikking mogelijk is. Binnen drie weken moet de uitkomst hiervan aan het CBE worden meegedeeld. Als geen minnelijke schikking mogelijk blijkt, neemt het CBE het beroep in behandeling. Door deze conciliatieprocedure kan worden voorkomen dat het geschil via het CBE en vervolgens eventueel het CBHO tot het bittere eind wordt uitgevochten.

[11-047] Een vierde uitzondering betreft de aan de voorzitter van het CBE toegekende bevoegdheid op verzoek van de indiener van het beroepschrift, indien onverwijld spoed dit vereist, een *voorlopige voorziening* te treffen (art. 61, zesde lid). De indiener van het beroepschrift behoeft hiervoor dus niet de gang naar de rechter, i.c. het CBHO, te maken. Het staat hem echter vrij dit wel te doen: artikel 8:81 Awb wordt hierdoor niet opzij gezet (art. 7.61, zesde lid). De gang naar de voorzitter van het CBE is niet alleen laagdrempelig maar vergt ook niet de betaling van griffierecht.

[11-048] De WHW kent het recht van beroep op het CBE toe aan de “*betrokkene*”. Daaronder wordt verstaan een student, een aanstaande student, een voormalige student, een extraneus, een aanstaande extraneus of een voormalige extraneus (art. 7.59a, derde lid). Er mag van worden uitgegaan, dat de introductie van het begrip “*betrokkene*” onverlet laat dat de (aanstaande of gewezen) student of extraneus bij het beroep een rechtstreeks belang moet hebben (“*point d’interêt, point d’action*”). Een student kan dus bijv. geen beroep instellen tegen een beslissing die een examencommissie heeft genomen ten aanzien van een andere student.

[11-049] Op de *aard van de toetsing* door het college van beroep voor de examens en zijn uitspraken is hierboven reeds ingegaan.

⁹¹⁰ Dit lijkt te worden betreurd door mr Anemiek Ortel in NTOR 2 juni 2009, blz. 76. Kennelijk hecht zij meer waarde aan de rechtsbescherming van de student dan aan de eigen positie en verantwoordelijkheid van m.n. examencommissie en examinerator.

Reglement van orde CBE

[11-050] Ingevolge artikel 7:62 WHW stelt het CBE een reglement van orde vast, waarin moet worden geregeld:

- de omvang en samenstelling van het CBE,
- indien nodig, de splitsing in kamers, alsmede de verdeling van de werkzaamheden over de verschillende kamers,
- de zittingstermijn van de leden en eventuele plaatsvervangende leden van het CBE,
- de wijze waarop het lidmaatschap of plaatsvervangend lidmaatschap van het CBE eindigt,
- de reconciliatieprocedure en de gevallen waarin deze procedure achterwege kan worden gelaten,
- de wijze waarop in het secretariaat van het CBE wordt voorzien, alsmede
- de wijze waarop de voorzitter wordt vervangen.

Dit reglement en wijzigingen hiervan behoeven de goedkeuring van het college van bestuur. Naast deze wettelijke bepalingen is voor een nadere regeling door het college van bestuur ten aanzien van het CBE – ook al schrijft artikel 7.59a, eerste lid, tweede volzin, WHW dit voor – naast het reglement van orde geen plaats. Het is niet in te zien wat die nadere regeling nog meer zou moeten inhouden dan het reglement van orde.

11.2.4. Administratief beroep en bezwaar: geschillenadviescommissie

[11-051] Degene die door een besluit dat is genomen door of namens het college van bestuur, rechtstreeks in zijn belang is getroffen en daartegen bij een administratieve rechter beroep zou kunnen instellen, kan daartegen *bezwaar* aantekenen. Hetzelfde geldt voor besluiten genomen door of namens een faculteitsbestuur. Wat deze laatste besluiten betreft is soms in interne universitaire regelingen voorzien in *administratief beroep* op het college van bestuur. De WHW, zoals gewijzigd bij de wet inzake “versterking besturing” houdt hiermee evenwel ten onrechte geen rekening. Het bij die wet ingevoegde artikel 7.63a WHW over de geschillenadviescommissie spreekt alleen over advies over bezwaren. Het kan echter niet de bedoeling zijn van de wetgever dit administratief beroep onmogelijk te maken. Daarvoor is immers geen enkele aanwijzing te vinden in de stukken die gewisseld zijn in de kader van de parlementaire behandeling van het ontwerp dat tot de wijzigingswet heeft geleid. De wetgever is waarschijnlijk de mogelijkheid van administratief beroep binnen een instelling gewoon vergeten.

[11-052] Op het bezwaar zijn van toepassing de hoofdstukken 6 en 7, afdeling 7.2, Awb en op het administratief beroep de hoofdstukken 6 en 7, afdeling 7.3, van die wet. Hetgeen hierna in deze paragraaf wordt opgemerkt over bezwaar is van overeenkomstige toepassing op een mogelijk administratief beroep op het college van bestuur van besluiten van het faculteitsbestuur.

[11-053] De *belanghebbende* kan een personeelslid dan wel student of extraneus zijn maar ook een derde. Bezwaar bij het college van bestuur is niet mogelijk voor zover het CBE op grond van artikel 7.61, eerste lid, WHW bevoegd is (art. 7.63a, tweede lid).

(Centrale) adviescommissie

[11-054] Bij alle openbare universiteiten worden het college van bestuur en/of de faculteitsbesturen voor de behandeling van bezwaarschriften bijgestaan door een (centrale) adviescommissie. Gelet op de zeer uiteenlopende zaken die deze commissie ter behandeling krijgt voorgelegd en in verband dat voor de behandeling van bepaalde zaken aan de samenstelling van de commissie bijzondere eisen worden gesteld, is de commissie uit een oogpunt van doelmatigheid veelal in kamers onderverdeeld. Bijzondere voorschriften met betrekking tot de samenstelling van de commissie gelden dan voor de desbetreffende kamer of kamers.

Ontslagzaken

[11-055] Bijzondere voorschriften met betrekking tot de samenstelling van de adviescommissie althans van haar kamer voor ontslagzaken zijn neergelegd in artikel 8.9 van de Cao Nederlandse Universiteiten. In dat artikel is bepaald dat ten behoeve van de beslissing op bezwaren tegen ontslagbesluiten de werkgever (i.c. het college van bestuur) een adviescommissie instelt als bedoeld in artikel 7:13 Awb. Dit is een commissie die uit een voorzitter en ten minste twee leden bestaat en waarvan de voorzitter geen deel uitmaakt en niet werkzaam is onder verantwoordelijkheid van het college van bestuur. In het genoemde artikel van de Cao is voorts bepaald dat de adviescommissie bestaat uit een voorzitter en twee leden, die door het college van bestuur worden benoemd. Eén lid wordt voorgedragen door het college van bestuur en een lid door de gezamenlijke werknemersorganisaties die partij zijn bij deze Cao. De leden dragen gezamenlijk een voorzitter voor. Op dezelfde wijze worden voor elk lid een plaatsvervangend lid en voor de voorzitter een plaatsvervangend voorzitter voorgedragen.

Studentenzaken

[11-056] Bijzondere voorschriften met betrekking tot de samenstelling van de adviescommissie althans van haar kamer voor studentenzaken zijn neergelegd in artikel 7.63a van de wet. Het feit dat dit artikel is opgenomen in titel 4 van hoofdstuk 7 van de WHW inzake de rechtsbescherming van studenten en extranei, maakt duidelijk dat dit artikel uitsluitend ziet op bezwaar gemaakt door studenten en extranei en dus niet op bezwaar van personeelsleden, laat staan op bezwaar van derden. Ook deze commissie is een commissie als bedoeld in artikel 7:13 Awb, en is dus is een commissie die uit een voorzitter en ten minste twee leden bestaat, waarvan de voorzitter geen deel uitmaakt en niet werkzaam is onder verantwoordelijkheid van het college van bestuur. De leden van de commissie zijn, aldus de WHW zoals gewijzigd door de wet inzake

“versterking besturing”, “functioneel onafhankelijk” (art. 7.63a, eerste lid, slotzin), waarmee vermoedelijk wordt bedoeld te zeggen dat het college van bestuur aan deze leden geen instructies kan geven ter zake van hun inbreng in het door de commissie uit te brengen advies. Dit laatste is een betere formulering dan de vage kreet “functioneel onafhankelijk”, waarbij niet is aangegeven van wie de commissie onafhankelijk is, in welke mate de commissie onafhankelijk is, enz.

Horen van belanghebbende(n)

[11-057] Ook in de bezwarenprocedure moeten, alvorens op het bezwaar wordt beslist, belanghebbenden in de gelegenheid worden gesteld te worden gehoord (art. 7:2 Awb). Dit horen kan geschieden door of mede door het bestuursorgaan zelf dan wel de voorzitter of een lid daarvan. Het kan ook geschieden door een persoon die niet bij de voorbereiding van het bestreden besluit betrokken is geweest dan wel door meer dan een persoon van wie de meerderheid, onder wie degene die het horen leidt, niet bij de voorbereiding van het besluit is betrokken geweest (art. 7:5 Awb). In geval van een commissie als bedoeld in artikel 7:13 Awb, geschiedt het horen door deze commissie. De commissie kan evenwel het horen opdragen aan haar voorzitter of aan een lid dat geen deel uitmaakt van en niet werkzaam is onder verantwoordelijkheid van het college van bestuur. Een vertegenwoordiger van het bestuursorgaan wordt voor het horen uitgenodigd en wordt in de gelegenheid gesteld een toelichting op het standpunt van het bestuursorgaan te geven (art. 7:13, derde en vijfde lid, Awb).

Besluit op bezwaar

[11-058] Indien het bezwaar ontvankelijk is, vindt op grondslag daarvan een heroverweging van het bestreden besluit plaats. Voor zover deze heroverweging daartoe aanleiding geeft, herroept het bestuursorgaan het bestreden besluit en neemt het voor zover nodig in de plaats daarvan een nieuw besluit (art. 7:11 Awb). Indien de beslissing op het bezwaar, in geval van advisering door een commissie als bedoeld in artikel 7:13 Awb, afwijkt van het advies van de commissie, wordt in de beslissing de reden voor die afwijking vermeld en wordt het advies met de beslissing meegezonden (art. 7:13, zevende lid, Awb).

Afwijkingen van de Awb

[11-059] Wat betreft studenten en extranei houdt de WHW twee belangrijke afwijkingen in van de bezwaarprocedure, geregeld in Awb. In de eerste plaats wordt het bezwaarschrift door een student of extraneus niet ingediend bij het bestuursorgaan dat het bestreden besluit heeft genomen, maar moet net als bij het administratief beroep bij het college van beroep voor de examens worden ingediend bij een “toegankelijke en eenduidige faciliteit” (art. 7.59a). Op deze faciliteit wordt in paragraaf 11.2.4 teruggekomen. In de tweede plaats dient ingevolge de WHW de geschillenadviescom-

missie na te gaan of een minnelijke schikking tussen partijen mogelijk is (art. 7.63a, derde lid).

Nadere regeling geschillencommissie

[11-060] Het college van bestuur dient ingevolge artikel 7.59a, eerste lid, tweede volzin, WHW een nadere regeling vast te stellen met betrekking tot – onder andere – de geschillenadviescommissie voor studentenzaken, welke regeling een onderdeel vormt van het bestuurs- en beheersreglement. Het ligt in de rede dat het college van bestuur deze regeling integreert in de regeling die het toch al moet vaststellen voor de advisering ter zake van ingediende bezwaren. In die regeling zal het gaan om de samenstelling, taak en werkwijze van de commissie, de verdeling in kamers en de verdeling van de werkzaamheden over de onderscheiden kamers, alsmede om de wijze van behandeling van bezwaar- en beroepschriften. De regeling behoeft uiteraard niet formeel in het bestuurs- en beheersreglement zelf te worden opgenomen: het kan ook een regeling zijn krachtens het bestuurs- en beheersreglement als de regeling maar net als het bestuurs- en beheersreglement zelf wordt onderworpen aan het instemmingsrecht van de desbetreffende medezeggenschapsraad of -raden. Dit laatste is immers de ratio van artikel 7.59a, eerste lid, tweede volzin, WHW.

11.2.5. Administratief beroep en bezwaar: geschillen in het kader van de promotie

[11-061] Ook in het kader van de promotie kunnen geschillen ontstaan. De wet (art. 7.19, eerste lid onder b) bepaalt dat in het promotiereglement voorzieningen worden getroffen voor de beslechting van geschillen die zich met betrekking in de voorbereiding van de promotie en de promotie zelf kunnen voordoen. Deze voorzieningen zullen bestaan in een procedure van bezwaar voor zover het gaat om een voorziening tegen besluiten die door het college voor promoties zelf of namens het college voor promoties, krachtens mandaat, bijv. door een hoofd van een graduateschool zijn genomen. Zij zullen bestaan in een procedure van administratief beroep op het college voor promoties voor zover het gaat om besluiten van promotores als zodanig, genomen krachtens het promotiereglement. Ook op deze procedures zijn de hoofdstukken 6 en 7, Awb van toepassing. Van de beslissing van het college voor promoties genomen in bezwaar of administratief beroep, staat beroep op de rechtbank open, behoudens voor zover het betreft aangelegenheden als bedoeld in artikel 8:4, onder e, Awb.

11.2.6. Behandeling van klachten

[11-062] Het ligt in de rede dat iemand die een klacht heeft over de gedraging van een student of medewerker dan wel van een bestuursorgaan binnen de universiteit zich tot die ander of dat bestuursorgaan wendt. Dit kan echter niet altijd van betrokkene worden geveerd, bijv. omdat betrokkene zich bevindt in een situatie dar hij afhankelijk is van degene die zich niet correct gedraagt of heeft gedragen. Om deze reden is bij de meeste universiteiten op verschillende niveaus voorzien in regelingen voor de be-

handeling van klachten. Zo zijn er specifieke regelingen voor klachten inzake de wetenschappelijke integriteit, voor klachten inzake (seksuele) intimidatie, agressie, geweld en discriminatie enz. Vaak is er ook een zgn. klokkenluidersregeling over meldingen van of klachten over vermoede onregelmatigheden zoals bijv. een grove schending van regelgeving, een groot gevaar voor de volksgezondheid, de veiligheid of het milieu, e.d. Soms is er voorzien in een hogere instantie. Zo hebben KNAW, VSNU en NWO gezamenlijk in 2003 het Landelijk Orgaan Wetenschappelijke Integriteit (LOWI) ingesteld, dat klachten behandelt waarover de desbetreffende instelling zelf al in eerste instantie een beslissing heeft genomen. Deze regelingen gelden voor personeelsleden, studenten en derden. Naast deze specifieke regelingen is er bij universiteiten veelal ook een algemene regeling voor de behandeling van klachten van individuele studenten, bijv. in de vorm van een ombudsfunctionaris. Op de openbare universiteiten is bovendien nog ten overvloede de Wet Nationale Ombudsman van toepassing nu de bestuursorganen van deze universiteiten daarvan niet bij algemene maatregel van bestuur krachtens artikel 1a, eerste lid onder e, Awb zijn uitgezonderd.

[11-063] Bij de wet inzake “versterking besturing” is in de WHW in het kader van de rechtsbescherming van studenten en extranei de bepaling opgenomen dat het instellingsbestuur een klacht van een betrokkene behandelt met overeenkomstige toepassing van titel 9:1 van de Awb (art. 7.59b). Onder “betrokkene” verstaat de wet, net als bij het beroep op de CBE, een student, aanstaande of voormalige student, een extraneus, aanstaande of voormalige extraneus (art. 7.59a, derde lid). Nu niet anders is bepaald, moet ingevolge de desbetreffende definitie (art. 1.1, onder j) onder “instellingsbestuur” worden verstaan: het college van bestuur. Overigens laat deze bepaling het eventuele bestaan van klachtregelingen op facultair niveau onverlet. Uit de parlementaire behandeling van het ontwerp van de genoemde wijzigingswet blijkt niet dat het de bedoeling is dergelijke regelingen onmogelijk te maken. De wetgever heeft er waarschijnlijk gewoon niet aan gedacht dat er binnen een instelling op verschillende niveaus klachtenregelingen kunnen zijn. Uiteraard kan het college van bestuur bepalen dat er geen of op een bepaald gebied geen facultaire klachtregelingen zijn toegestaan⁹¹¹. De zorgvuldigheid die bij de behandeling van klachten in acht moet worden genomen maar ook de transparantie en de doelmatigheid binnen de universiteit kunnen daarmee gediend zijn.

[11-064] Titel 9:1 Awb, die op de behandeling van klachten van toepassing is, biedt het bestuursorgaan i.c. het college van bestuur de mogelijkheid klachten niet zelf te behandelen maar hiermee een persoon of commissie te belasten. Deze persoon of commissie brengt dan advies uit aan het college van bestuur. Universitaire ombudsfunctionarissen, universitaire commissies voor de behandeling van klachten op specifieke terreinen enz. blijven dus mogelijk. Ook klachtencommissies buiten de universiteit waarbij de universiteit zich heeft aangesloten, blijven mogelijk. De desbetreffende persoon of commissie horen ook de klager. Zij zenden een rapport van bevindingen en

⁹¹¹ Zie bijv. art. 16 van de door het College van Bestuur van de Universiteit Leiden vastgestelde Regeling wetenschappelijke integriteit: ” Facultaire klachtenregelingen inzake wetenschappelijke integriteit vinden geen toepassing.”

eventuele aanbevelingen aan het college van bestuur, dat vervolgens zijn conclusies trekt en eventuele maatregelen neemt. Indien die conclusies afwijken van het advies, wordt in de conclusies de reden voor die afwijking vermeld (artt. 9:15 en 9:16 Awb).

[11-065] Studenten en extranei kunnen eventuele klachten niet kenbaar maken aan of indienen bij het college van bestuur, een eventuele universitaire ombudsfunctionaris of klachtencommissie. Artikel 7.59a WHW schrijft voor een klacht net als een bezwaar of administratief beroep moet worden ingediend bij de al eerder genoemde “toegankelijke en eenduidige faciliteit”. Hierop wordt in de volgende paragraaf ingegaan.

Collectief klachtrecht

[11-066] In dit verband zij ten slotte opgemerkt dat bij de wijzigingswet inzake “versterking besturing” het collectief klachtrecht van studenten uit de wet is geschrapt. Dit klachtrecht was in de WHW bij de universiteiten, met uitzondering van de Open Universiteit, geïntroduceerd bij de MUB⁹¹². In een nieuw artikel 9.28 WHW werd opdracht gegeven aan het faculteitsbestuur⁹¹³ in het faculteitsreglement (dus na verkregen instemming van de faculteitsraad) te bepalen op welke wijze aan een groep van studenten de gelegenheid zou worden geboden bij dat bestuur hun beklag te doen ter zake van de naleving van verplichtingen van de universiteit jegens studenten, zomede binnen welke termijn het faculteitsbestuur voorzieningen treft in de gevallen waarin naar zijn oordeel het beklag gegrond is. Voor zover bekend is dit collectief klachtrecht, althans bij de universiteiten, nooit gehanteerd. Mogelijk zijn de door de onderscheiden instellingen geformuleerde voorwaarden daarvoor te zwaar. Voor het schrappen van dit collectief klachtrecht uit de wet is geen gegronde reden gegeven. De memorie van toelichting merkt hierover op dat “met de nieuwe bepaling over een interne klachtenregeling (..) het huidige artikel 9.28 (kan) vervallen”⁹¹⁴. De nieuwe wettelijke bepaling over een interne klachtenregeling heeft echter nauwelijks wijziging gebracht in de bij de universiteiten bestaande situatie. Het had meer voor de hand gelegen het collectief klachtrecht bij de universiteiten te handhaven en het ook te introduceren bij Open Universiteit en bij de hogescholen, des te meer omdat het collectief klachtrecht op andere zaken betrekking heeft dan het individuele klachtrecht. Overigens laat het schrappen van het collectief klachtrecht uit de wet, onverlet dat dit in interne regelingen van de universiteit wordt gehandhaafd.

11.2.7. Toegankelijke en eenduidige faciliteit

[11-067] In het algemeen geldt dat bezwaar wordt gemaakt door het indienen van een bezwaarschrift bij het bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen en dat

⁹¹² Wet van 27 februari 1997, Stb. 117 (modernisering universitaire bestuursorganisatie)

⁹¹³ De wet spreekt in dit (en andere artikelen) suggestief van “decaan” hoewel ook een meerhoofdig faculteitsbestuur krachtens de wet mogelijk is. In dit boek wordt de voorkeur gegeven aan de term faculteitsbestuur. Dit bestuur kan een- of meerhoofdig zijn.

⁹¹⁴ Kamerstukken II, 2008-2009, 31 821, nr. 3, blz. 68

administratief beroep wordt ingesteld door het indienen van een beroepschrift bij het beroepsorgaan (art. 6:4, eerste en tweede lid, Awb). Klachten over gedragingen van een bestuursorgaan moeten worden ingediend bij dat bestuursorgaan (art. 9:1 Awb). Het vorenstaande geldt ook voor bezwaar of administratief beroep tegen besluiten van universitaire bestuursorganen en voor klachten over gedragingen van die bestuursorganen. Hierop is evenwel één uitzondering: een student of extraneus die bezwaar wil maken of administratief beroep wil instellen dan wel een klacht wil indienen tegen een besluit resp. gedraging van een universitair bestuursorgaan, kan dat niet bij dat bestuursorgaan of bij het desbetreffende beroepsorgaan doen maar moet dat doen bij een “toegankelijke en eenduidige faciliteit” (art. 7.59a, tweede lid). Dit geldt dus alleen voor studenten en extranei, niet voor personeelsleden of derden.

[11-068] Deze gang van zaken is geïntroduceerd bij de wet inzake “versterking besturing”. De memorie van toelichting bij het wetsontwerp dat tot deze wet heeft geleid, merkt ter toelichting op⁹¹⁵ dat de “bescherming van de positie van de student, zoals nu in de WHW geregeld, (...) in de praktijk vaak tot problemen (leidt): voordat de student met een verschil van mening naar een daarvoor bevoegde instantie kan gaan, moet hij zich eerst afvragen of de instelling waar hij studeert een bijzondere of openbare instelling is, moet hij beoordelen of de instelling in zijn specifieke geval een handeling in privaatrechtelijke zin heeft uitgevoerd of een besluit in bestuursrechtelijke zin heeft genomen, moet hij ook nagaan of het gaat om een klacht of een geschil en – als sprake is van een geschil – waarop het geschil betrekking heeft om te kunnen bepalen welke instantie bevoegd is en moet hij ten slotte nagaan binnen welke termijn hij zijn probleem aanhangig moet maken. Dat kan er in de praktijk toe leiden dat studenten de zaak maar op zijn beloop laten”. Kortom wat voor iedereen in Nederland geldt, kan niet gelden voor studenten en extranei in het hoger onderwijs.

[11-069] De WHW verplicht het college van bestuur tot het inrichten van een “toegankelijke en eenduidige faciliteit” (art. 7.59a). Aangezien de meeste instellingen voor de interne procedures hetzelfde secretariaat voeren, ligt in de rede dat dit secretariaat als zodanig aan te wijzen. Hoe dan ook, bezwaar- en beroepschriften alsmede klachten moeten door de student of extraneus bij de door het college van bestuur aangewezen faciliteit worden ingediend. Voor het indienen van bezwaar- en beroepschriften geldt een termijn van zes weken. Dit is conform de Awb (art. 6:7 Awb). Indien het bezwaar- of beroepschrift dan wel de klacht rechtstreeks bij het bevoegde orgaan is ingediend, mag dat orgaan het bezwaar- of beroepschrift dan wel de klacht slechts behandelen na tussenkomst van de faciliteit. De faciliteit bevestigt de ontvangst van het bezwaar- of beroepschrift dan wel de klacht schriftelijk aan de indiener en zendt vervolgens het bezwaar- of beroepschrift dan wel de klacht, nadat daarop de datum van ontvangst is aangetekend, aan het bevoegde orgaan. Mocht de faciliteit zich daarin vergissen en het orgaan onbevoegd zijn, zendt het orgaan het desbetreffende stuk zo spoedig mogelijk terug aan de faciliteit. De nadere regeling van de faciliteit die onderdeel moet vormen

⁹¹⁵ Kamerstukken II, 2008-2009, 31 821, nr 3, blz. 19

van het bestuurs- en beheersreglement zal beperkt zijn tot het aanwijzen van de eenheid die als faciliteit fungeert. De procedure is immers afdoende geregeld in de wet (WHW en Awb).

11.2.8. Studerenden aan niet-initiële opleidingen.

[11-070] De openbare universiteiten kunnen ook niet-initiële opleidingen verzorgen. Deze opleidingen moeten indien daaraan een wettelijke graad is verbonden, geaccrediteerd zijn. Ook mag worden aangenomen dat naast de wettelijke bepalingen inzake accreditatie de overige wettelijke voorwaarden ter waarborging van de deugdelijkheid, nl. de wettelijke bepalingen over de registratie in het CROHO, het onderwijs en de examens van toepassing of van overeenkomstige toepassing zijn. De wet zwijgt hierover. De (overige) bekostigingsvoorwaarden gelden per definitie niet ten aanzien van deze opleidingen. Waar de overheid niet bekostigt, kan zij immers ook geen bekostigingsvoorwaarden stellen. Hiervoor zij verwezen naar hoofdstuk 2 van dit boek. De inschrijvingsbepalingen van de wet gelden niet voor niet-initiële opleidingen. De studenten van deze opleidingen zijn dan ook geen student in de zin van de wet en dus ook geen “betrokkene” in de zin van artikel 7.59a WHW. De relatie tussen studenten van niet-initiële opleidingen en de universiteit is van civielrechtelijke aard, nl. gebaseerd op een civielrechtelijke overeenkomst. Aangezien evenwel de organen van een openbare universiteit bestuursorganen in de zin van de Awb zijn, mag ervan worden uitgegaan dat ook deze studenten in voorkomende gevallen bezwaar of administratief beroep kunnen instellen bij het college van bestuur, faculteitsbestuur of college van beroep voor de examens en ook klachten kunnen indienen bij het desbetreffende orgaan⁹¹⁶. Of een beroep op het CBHO ontvankelijk wordt geacht, is daarentegen onzeker. Het zou echter vreemd zijn dit recht wel toe te kennen aan studenten van bijzondere instellingen, die ook met hun instellingen een civielrechtelijke relatie hebben, en niet aan studenten van (niet-initiële opleidingen aan) openbare instellingen die met hun instelling eenzelfde civielrechtelijke relatie hebben.

11.3. De bijzondere universiteiten en hogescholen

[11-071] De relatie van personeelsleden en studenten enerzijds en de bijzondere universiteit of hogeschool is van privaatrechtelijke aard. De basis daarvan is een civielrechtelijke overeenkomst een arbeidsovereenkomst resp. een onderwijsovereenkomst.

11.3.1. Personeel

[11-072] De arbeidsovereenkomst die de bijzondere universiteit of hogeschool als werkgever met het personeelslid als werknemer sluit, wordt geregeld in het Burgerlijk Wetboek. Voor het beëindigen van de arbeidsovereenkomst is bovendien het (publiek-

⁹¹⁶ In de praktijk wordt er nu nog van uitgegaan dat deze studenten bijv. geen beroep kunnen instellen bij het CBE (zie o.a. de uitspraken van het CBE Universiteit Leiden nrs 2006-30 en 2006-37)

rechtelijke) Buitengewoon Besluit Arbeidsverhoudingen 1945 (BBA) van belang, dat bepaalt dat de werkgever voor opzegging toestemming van de overheid (nl. van het UWV WERKbedrijf) heeft. Het BBA is evenwel niet van toepassing op onderwijzend en docerend personeel, werkzaam aan onderwijsinrichtingen, staande onder beheer van een natuurlijk of rechtspersoon (art. 2, eerste lid onder b, BBA) en dus ook niet op dit personeel van een bijzondere universiteit of hogeschool. Voor al het personeel van een bijzondere universiteit of hogeschool is voorts van belang hoofdstuk 4 van de WHW en, wat de rechtsbescherming betreft, in dat hoofdstuk in het bijzonder artikel 4.7 inzake de commissies van beroep personeel bijzondere instellingen. Ten slotte zijn voor dit personeel relevant de Cao's die de onderscheiden werkgeversorganisaties (VSNU en HBO-raad) afsluiten met de centrales voor overheids- en onderwijspersoneel.

[11-073] De personeelsleden van een bijzondere universiteit of hogeschool genieten in beginsel dezelfde rechtsbescherming die elke werknemer in Nederland geniet die in dienst is van een privaatrechtelijke arbeidsorganisatie. Een uitzondering hierop in hun nadeel is de zojuist genoemde bepaling van het BBA, die meebrengt dat dit besluit niet geldt voor het onderwijzend en docerend personeel. De reden hiervoor ligt in het waarborgen van de vrijheid van onderwijs, die zich tegen overheidsbemoeienis verzet: de besluitgever heeft met de in het BBA vervatte sociaal-economische maatregelen niet willen raken aan de sfeer van het onderwijs⁹¹⁷. Een positieve uitzondering daarentegen vormt artikel 4.7 WHW, dat bij wijze van bekostigingsvoorwaarde de bijzondere universiteiten en hogescholen verplicht zich aan te sluiten bij een commissie van beroep, waarbij door elk personeelslid van die instelling dat rechtstreeks in zijn belang is getroffen, beroep kan worden ingesteld tegen een beslissing door of namens het instellingsbestuur genomen, inhoudende een disciplinaire maatregel, schorsing, ontslag anders dan op eigen verzoek voordat de pensioengerechtigde leeftijd is bereikt, het direct of indirect onthouden van bevordering of de beëindiging van een verlengd tijdelijk dienstverband.

[11-074] Deze zgn. kringenrechtspraak bij het bijzonder onderwijs stamt uit het begin van de vorige eeuw: de commissies van beroep danken hun ontstaan aan een wet tot de herziening van het lager onderwijs uit 1905⁹¹⁸. In de loop der jaren is de kringenrechtspraak ook in andere onderwijswetten als bekostigingsvoorwaarde opgenomen. Met de verheffing van het hoger beroepsonderwijs tot hoger onderwijs is de kringenrechtspraak vanuit de Wet op het voortgezet onderwijs in de WHBO overgenomen en naar analogie daarvan voor de bijzondere universiteiten in de WWO 1986. Vervolgens heeft zij in de WHW haar plaats gekregen.

[11-075] Bij de voorbereiding van het ontwerp van de WHW is overwogen de verplichte aansluiting bij een commissie van beroep in het hoger onderwijs uit de wet te schrappen. In het gepubliceerde voorontwerp van die wet kwam deze verplichting niet voor. Hieraan lag de

⁹¹⁷ HR 15 januari 1979, NJ 1980, 57 (Beijer/Smit)

⁹¹⁸ B.J. van der Net, Kringenrechtspraak voor leerkrachten bij het bijzonder onderwijs, blz.7 e.v.

overweging ten grondslag dat het niet aan de overheid is om bij wijze van bekostigingsvoorwaarde de bijzondere instellingen de verplichting op te leggen geschillen met personeelsleden over arbeidsvoorwaardelijke aangelegenheden op deze specifieke wijze te beslechten. Dit werd geacht een zaak te zijn van partijen, d.w.z. de besturen van de bijzondere instellingen en de centrales voor overheids- en onderwijspersoneel zelf. Op uitdrukkelijk verzoek van die centrales evenwel, die dit uit werknemersoogpunt kennelijk wenselijk achtten en bij gebreke van bezwaren hiertegen van de besturen van de bijzondere instellingen, is besloten de verplichte aansluiting alsnog als bekostigingsvoorwaarde in de WHW op te nemen⁹¹⁹.

[11-076] Elk bijzondere instelling is verplicht zich bij een commissie van beroep aan te sluiten (art. 4.7, eerste lid). Dit is voor haar een bekostigingsvoorwaarde. De uitspraak van de commissie van beroep is voor het instellingsbestuur bindend (art. 4.7, zesde lid). Ook dit is voor de bijzondere instelling een bekostigingsvoorwaarde. Personeelsleden van de bijzondere instelling zijn echter niet verplicht zich tot de commissie van beroep te wenden. Het staat hun vrij zich tot de burgerlijke rechter wenden⁹²⁰. Niemand kan immers tegen zijn wil worden afgehouden van de rechter die de wet hem toekent, aldus artikel 17 Grondwet inzake het “*ius de non evocando*” juncto artikel 112 Grondwet, dat de rechterlijke macht de berechting van geschillen over burgerlijke rechten en over schuldvorderingen opdraagt. Ook kan een personeelslid zich tot de burgerlijke rechter wenden nadat de commissie van beroep hem in het ongelijk heeft gesteld. De burgerlijke rechter dient alsdan het geschil in volle omvang en niet slechts marginaal te beoordelen. Dit is slechts anders indien tussen de bijzondere instelling en het personeelslid is overeengekomen dat de beslissing van de commissie van beroep tussen partijen zal gelden als een bindend advies. Het bestaan van zulk een overeenkomst moet wel ondubbelzinnig blijken⁹²¹. Het feit dat de inhoud van de wetsbepaling ook in de Cao voor het hoger beroepsonderwijs is opgenomen, is niet aan te merken als een ondubbelzinnige overeenkomst tussen partijen zich aan bindend advies te onderwerpen⁹²².

[11-077] De wet bevat een aantal bepalingen die tot strekking hebben de *onafhankelijkheid* van de commissie van beroep personeel bijzondere instellingen te waarborgen. De leden en plaatsvervangende leden worden slechts voor de helft door de besturen van de aangesloten instellingen benoemd; het personeel van die instellingen kiest de andere helft. De leden kiezen de voorzitter en de plaatsvervangende voorzitter of voorzitters (art. 4.7, derde lid). Zij zijn ook lid van de commissie blijkens de woorden “overige leden”, gebezigd in artikel 4.7, derde lid, slotzin, WHW. De leden en plaatsvervangende leden mogen geen lid zijn van het bestuur van een bij de commissie van beroep aangesloten instelling noch behoren tot het personeel van de vereniging of stichting waarvan die instelling uitgaat (art. 4.7, vierde lid). De leden en plaatsvervangende leden worden benoemd voor een termijn van ten minste drie en ten hoogste vijf jaar (art. 4.7, derde lid, slotzin). Tussentijds ontslag is slechts mogelijk op

⁹¹⁹ Tweede Kamer, 1988-1989, 21 073, nr. 3, blz. 123

⁹²⁰ HR 9 november 2001, LJN AB2752

⁹²¹ HR 31 mei 1996, NJ 1996, 693

⁹²² HR 9 november 2001, LJN AB2752

eigen verzoek, bij het bereiken van de leeftijd van zeventig jaar of bij blijvende ongeschiktheid de functie te vervullen uit hoofde van ziekte of gebreken dan wel bij een onherroepelijk geworden rechterlijke uitspraak, inhoudende een veroordeling wegens misdrijf (art. 4.7, vierde lid). De besturen van de aangesloten instellingen moeten een beroepsreglement vast stellen, dat “erin voorziet dat een onpartijdig en onafhankelijk functioneren van de commissie is gewaarborgd” (art. 4.7, zevende lid).

[11-078] *Het beroepsreglement* moet regels geven inzake de omvang en samenstelling van de commissie van beroep, de zittingstermijn van de leden en plaatsvervangende leden, de wijze waarop hun lidmaatschap eindigt, de rechtsgang bij de commissie en de wijze waarop in het secretariaat is voorzien (art. 4.7, zevende lid).

11.3.2. Studenten en extranei

[11-079] Behalve personeelsleden hebben, zoals hiervoor gezegd, ook studenten en extranei van een bijzondere universiteit of hogeschool met hun instelling een privaatrechtelijke relatie. Deze relatie is gebaseerd op een civielrechtelijke overeenkomst. Behoudens voor zover het gaat om geschillen naar aanleiding van besluiten van personen of colleges van de bijzondere instellingen in hun hoedanigheid van bestuursorgaan in de zin van de Awb⁹²³, zijn dus geschillen tussen de student of extraneus en de bijzondere instelling van civielrechtelijke aard. De rechter die bevoegd is hiervan kennis te nemen, is een tot de rechterlijke macht behorende rechter (art. 112 Grondwet). De WHW geeft echter studenten en extranei van bijzondere instellingen de bevoegdheid om net als hun collega's bij de openbare universiteiten beroep in te stellen bij het CBHO tegen besluiten van de organen van de bijzondere instelling die zij op grond van de WHW hebben genomen. Het gaat dus niet alleen om de besluiten die zij hebben genomen in de hoedanigheid van bestuursorgaan in de zin van de Awb maar om al hun besluiten, genomen op grond van de WHW, althans voor zover daarvan beroep op de administratieve rechter openstaat⁹²⁴.

[11-080] Voor zover het gaat om besluiten van personen of organen van de bijzondere instelling, genomen als bestuursorgaan in de zin van de Awb, verschilt de rechtsbescherming van de studenten en extranei van de bijzondere instellingen niet van die van de openbare instellingen. Hiervoor zij verwezen naar de voorgaande paragrafen. Als het echter gaat om andere besluiten van deze personen of organen, is op de regeling van de rechtsbescherming zoals neergelegd in de WHW wel iets aan te merken. De aanwijzing in artikel 7.66 WHW van het CBHO als bevoegde rechter staat op gespannen voet met de Grondwet. Ingevolge artikel 112, eerste lid, Grondwet is aan de rechterlijke macht de berechting opgedragen van geschillen over burgerlijke rechten en over schuldvorderingen. Door de aanwijzing van het CBHO wordt de berechting van civiele geschillen opgedragen aan een bestuursrechter die niet tot de rechterlijke

⁹²³ Zie paragraaf 11.1.

⁹²⁴ Zie paragraaf 11.2.1 onder “Van beroep uitgesloten besluiten”

macht behoort. De wetgever heeft het CBHO ook niet aangewezen als een gerecht dat tot de rechterlijke macht behoort. Artikel 116 Grondwet bepaalt immers dat de wet de gerechten aanwijst die tot de rechterlijke macht behoren. Daarvoor is nodig dat de leden van het CBHO aan een aantal criteria voldoen⁹²⁵. In elk geval wordt aan een van deze criteria niet voldaan: hun ontslag, in de gevallen opgesomd in de WHW (art. 7.65, vierde lid), geschied bij koninklijk besluit⁹²⁶ en niet door een bij de wet aangewezen gerecht dat tot de rechterlijke macht behoort. Voorts bepaalt artikel 17 Grondwet dat niemand tegen zijn wil kan worden afgehouden van de rechter die de wet hem toekent. Met haar aanwijzing van het CBHO houdt de WHW de bijzondere instellingen af van de burgerlijke rechter en wel tegen hun wil. Het is in alle redelijkheid niet vol te houden dat de bijzondere instellingen “vrijwillig” de wettelijke bekostigingsvoorwaarden hebben aanvaard en dus dat zij derhalve deze aanwijzing zouden hebben gewild. Weliswaar is hier formeel niets op aan te merken omdat de wet zoals de WHW immers een andere rechter kan toekennen maar het is wel in strijd met de geest van artikel 17 Grondwet. Wel biedt artikel 7.68 WHW de bijzondere instellingen de mogelijkheid in afwijking van artikel 7.66 van die wet een college van beroep in te stellen voor de behandeling van beroepen van studenten en extranei tegen beslissingen op grond van de WHW genomen, nochtans bestaat deze mogelijkheid alleen in verband met de levensbeschouwelijke aard van de instelling en dus niet in verband met het bijzondere d.w.z. privaatrechtelijke status van de instelling zoals dat wel vóór de wijzigingswet inzake “versterking besturing” het geval was⁹²⁷. Dus ook uit het enkele feit dat bijzondere instellingen geen college van beroep bijzonder onderwijs hebben ingesteld, kan niet worden afgeleid dat zij de gang naar het CBHO hebben gewild. De aanwijzing van het CBHO als bestuursrechter voor de beslechting van civielrechtelijke geschillen tussen bijzondere instellingen en hun studenten staat dus op gespannen voet met de Grondwet.

[11-081] Gelet op deze artikelen van de Grondwet lijkt de student of extraneus van de bijzondere instelling – behoudens waar het besluiten betreft die personen of organen van die instelling hebben genomen als bestuursorgaan in de zin van de Awb – de mogelijkheid te hebben te kiezen uit de gang naar het CBHO en de gang naar de burgerlijke rechter. Hierbij wordt ervan uitgegaan dat de bijzondere instelling niet is aangesloten bij een college van beroep bijzonder onderwijs. Dat geval wordt besproken in de volgende paragraaf. De keuzemogelijkheid van de student of extraneus wordt bevestigd in het nader rapport naar aanleiding van het advies van de Raad van State over het ontwerp van de wijzigingswet inzake “versterking besturing” dat (..) “geen afbreuk (wordt) gedaan aan artikel 112 van de Grondwet, omdat een student altijd het recht behoudt zich tot de burgerlijke rechter te wenden”⁹²⁸. Het wordt ook bevestigd in de memorie van toelichting bij het dat ontwerp⁹²⁹, waarin wordt opgemerkt dat “de bur-

⁹²⁵ C.A.J.M. Kortmann, Constitutioneel recht, blzz. 254 e.v.

⁹²⁶ Zie paragraaf 11.2.1.

⁹²⁷ Artikel 7.68 “oud” WHW

⁹²⁸ Tweede Kamer, 2008–2009, 31 821, nr. 4, blz. 10

⁹²⁹ Tweede Kamer, 2008–2009, 31 821, nr. 3 blz. 24

gerlijke rechter (..) bevoegd (blijft) in geschillen die civielrechtelijk van aard zijn (wanprestatie of onrechtmatige daad)” en dat “op grond van artikel 112 van de Grondwet geldt dat het een student of (het college van bestuur van) de instelling altijd vrij staat ervoor te kiezen een geschil aan de burgerlijke rechter voor te leggen”. “Ook” zo vervolgt de memorie van toelichting “als het een geschil is op grond van de WHW of daarop gebaseerde regelgeving.” De desbetreffende passage in de memorie van toelichting besluit met de opmerking dat “vanzelfsprekend (..) dat geschil dan wel privaatrechtelijk van aard (moet) zijn” omdat “alleen dan (..) de burgerlijke rechter immers bevoegd is”. Het is echter de vraag of de burgerlijke rechter de eiser wel ontvankelijk zal verklaren nu er een specifieke met voldoende waarborgen omklede rechtsgang bij het CBHO openstaat⁹³⁰.

[11-082] Er zij op gewezen dat in de aangehaalde passage van de memorie van toelichting in één adem met de student ook (het college van bestuur van) de bijzondere instelling zelf wordt genoemd. Het staat dus de bijzondere instelling vrij zich te wenden tot de burgerlijke rechter, bijv. als een student het verschuldigde collegegeld niet heeft voldaan. Als echter een student het initiatief neemt en een zaak aanhangig maakt bij het CBHO, heeft de bijzondere instelling niet de mogelijkheid zich hieraan te onttrekken. Dat verhoudt zich niet goed met artikel 112 Grondwet. Het is jammer dat de memorie van toelichting hier niet op ingaat en volstaat met de stelling dat aan dat grondwetsartikel geen afbreuk wordt gedaan.

[11-083] Het staat studenten en extranei van bijzondere instellingen dus vrij te kiezen uit de gang naar het CBHO dan wel voor die naar de burgerlijke rechter. Mocht een student of extraneus kiezen voor het CBHO, zal hij, naar mag worden aangenomen, eerst een interne procedures, vergelijkbaar die van bezwaar en administratief beroep binnen de openbare universiteiten, moeten volgen, dus afhankelijk van de aard van de zaak een procedure van bezwaar bij het college van bestuur dan wel van beroep bij het CBE. Vervolgens kan hij in beroep gaan bij de CBHO. Wordt hij door het CBHO in het ongelijk worden gesteld, dan is er geen hoger beroep mogelijk: het CBHO oordeelt in enige en hoogste instantie. Mocht hij na het volgen van de interne procedure door het college van bestuur of, in voorkomende gevallen, door het CBE van de bijzondere instelling in het ongelijk worden gesteld, kan hij echter – naar analogie van hetgeen in de vorige paragraaf is opgemerkt over de colleges van beroep bijzonder onderwijs – die uitspraak in plaats van door het CBHO laten toetsen door de burgerlijke rechter. Indien hij door de rechtbank in het ongelijk wordt gesteld kan hij nog in hoger beroep gaan bij het desbetreffende gerechtshof. Zoals hiervoor opgemerkt is het echter de vraag of – in het geval een college van beroep bijzonder onderwijs ontbreekt en het CBHO bevoegd is – de burgerlijke rechter de eiser wel ontvankelijk verklaart.

⁹³⁰ Vgl. Rb Rotterdam 19 februari 2002, LJN AO4106, die zich op die grond onbevoegd verklaarde, zij het dat hier de rechtbank optrad als bestuursrechter. De burgerlijke rechter zal zich uiteraard niet onbevoegd verklaren.

College(s) van beroep bijzonder onderwijs

[11-084] De WHW opent de mogelijkheid dat bijzondere instellingen in verband met de levensbeschouwelijke aard al dan niet gezamenlijk een “college van beroep bijzonder onderwijs” instellen als alternatief voor het CBHO (art. 7.68, eerste lid). Bij een college van beroep bijzonder onderwijs kan een student of extraneus van de desbetreffende bijzondere instelling beroep instellen tegen een beslissing van een orgaan van die instelling jegens hem op grond van de WHW en daarop gebaseerde regelingen genomen. Beslissingen van personen of organen van de bijzondere instelling genomen als bestuursorgaan in de zin van de Awb zijn hiervan ten onrechte niet uitgezonderd. Een college van beroep bijzonder onderwijs is geen onafhankelijke rechter. Een student of extraneus kan in plaats van beroep in te stellen bij het desbetreffende college van beroep bijzonder onderwijs beroep instellen bij de rechtbank. Hetzelfde geldt ingeval hij bij het college van beroep bijzonder onderwijs beroep heeft ingesteld maar door dat college in het ongelijk is gesteld. Er is in dit opzicht geen verschil met de commissies van beroep voor het personeel van het bijzonder onderwijs, besproken in paragraaf 11.3.1.

[11-085] Indien een of meer bijzondere instellingen besluiten tot het instellen van een college van beroep bijzonder onderwijs, dienen de betrokken besturen een *regeling* vast te stellen ten aanzien van de omvang en samenstelling van het college van beroep, een eventuele splitsing in kamers en de verdeling van werkzaamheden over die kamers, de zittingstermijn van de leden en eventuele plaatsvervangende leden, de wijze waarop het lidmaatschap of het plaatsvervangend lidmaatschap eindigt, een reconciliatieprocedure en de wijze waarop in het secretariaat van de commissie wordt voorzien, alsmede de bij het college van beroep te volgen rechtsgang. De WHW verklaart een aantal bepalingen uit de wettelijke regeling van de colleges van beroep voor de examens van overeenkomstige toepassing. Het betreft hier bepalingen om de onafhankelijkheid en professionaliteit van het college van beroep te bevorderen (art. 7.68, tweede lid). Hierbij is evenwel een vergissing gemaakt: ook de beperkte beroepsgrond “strijd met het recht” en de beperkte bevoegdheid van het CBE – waarvoor zoals in paragraaf 11.2.3 onder “procedure” is aangegeven goede grond is – zijn van overeenkomstige toepassing verklaard op het college van beroep bijzonder onderwijs (art. 7.68, tweede lid, slotzin, juncto art. 7.61, tweede en vijfde lid). Een beroep op laatstbedoeld college van een uitspraak van een CBE van een bijzondere instelling zal dus leiden tot een marginale toetsing van marginale toetsing. De rechtsbescherming van studenten tegen besluiten van examencommissies en examinatoren van bijzondere instellingen die hebben gekozen voor een eigen college van beroep in plaats van het CBHO, wordt hiermee aanzienlijk slechter vergeleken met die van hun collega’s bij andere (openbare en bijzondere) instellingen. Dat zal wel niet de bedoeling van de wetgever zijn geweest. Er had moeten worden verwezen naar de bepalingen die voor het CBHO gelden.

[11-086] Bij de regeling van *de rechtsgang* bij de colleges van beroep bijzonder onderwijs moeten in het bijzonder de artikelen 7.59a tot en met 7.67 WHW in acht worden

genomen. Deze regeling wordt geacht te voldoen aan de wettelijke bekostigingsvoorwaarden als de minister niet binnen drie maanden heeft verklaard van oordeel te zijn dat de betrokken instellingen deze artikelen niet in acht hebben genomen en daartoe in redelijkheid geen beroep hebben kunnen doen op de eigen levensbeschouwelijke aard van de bijzondere instelling die zich tegen inachtneming daarvan zou verzetten. De strekking hiervan is niet duidelijk. De meeste van de genoemde artikelen zijn voor de rechtsgang niet relevant: artikel 7.59b WHW heeft betrekking op het klachtrecht; de artikelen 7.60 t/m 7.63 hebben betrekking op het CBE, waarvan de relevante bepalingen inzake de rechtsgang nl. artikel 7.61, tweede, vierde, vijfde en zesde lid, al van overeenkomstige toepassing zijn verklaard; de artikelen 7.63a en 7.63b betreffen de bevoegdheid en samenstelling van de geschillenadviescommissie en de beslissing op bezwaren; de artikelen 7.64 en 7.65 betreffen de samenstelling van het CBHO en de rechtspositie van de leden daarvan. Er zal wel bedoeld zijn dat ook het beroep op het college van beroep bijzonder onderwijs moet lopen via de toegankelijke en eenduidige faciliteit van artikel 7.59a WHW. Kennelijk moet er ook griffierecht worden geheven als bedoeld in artikel 7.67 WHW. Het is onduidelijk of met de verwijzing naar artikel 7.66 WHW wordt bedoeld dat op de rechtsgang bij de colleges van beroep bijzondere instellingen hoofdstuk 8 Awb inhoudende bijzondere bepalingen over beroep van de rechtbank van overeenkomstige toepassing is. Verder is het in alle redelijkheid niet goed denkbaar dat met een beroep op de levensbeschouwelijke aard essentiële elementen van een behoorlijke rechtsgang opzij kunnen worden gezet.

[11-087] Ongeacht of een bijzondere instelling al dan niet heeft gekozen voor een college van beroep bijzonder onderwijs als alternatief voor het CBHO, dient binnen de bijzondere instelling te zijn voorzien in een CBE, in een geschillenadviescommissie, in een adequate behandeling van klachten en in een toegankelijke en eenduidige faciliteit. Wat dit betreft is er geen wezenlijk verschil met de openbare universiteit. Verwezen zij naar hetgeen hierover is opgemerkt in de paragrafen 11.2.3 t/m 11.2.6.

11.4. De centrale vraagstelling toegespitst op de rechtsbescherming van personeelsleden en studenten

[11-088] Vanuit de in hoofdstuk 1 van dit boek geformuleerde centrale vraagstelling, hoe de zelfstandigheid van de instellingen voor hoger onderwijs ten opzichte van de overheid kan worden vergroot zonder dat hiermee afbreuk wordt gedaan aan de verantwoordelijkheid van de minister van OCW voor het stelsel van hoger onderwijs, dient te worden nagegaan of een regeling in de WHW van de rechtsbescherming van personeel en studenten noodzakelijk of wenselijk is en, indien hierop een bevestigend antwoord wordt gegeven, hoe die regeling eruit moet zien. In dat hoofdstuk is uiteengezet waarom de zelfstandigheid van de instellingen voor hoger onderwijs ten opzichte van de overheid zo groot mogelijk moet zijn en is een aantal uitgangspunten geformuleerd, die zijn samen te vatten als “normalisatie” en “een zo veel mogelijk gelijk speelveld voor bekostigde en niet-bekostigde instellingen”.

Personeel van de openbare universiteiten

[11-089] Het personeel van de openbare universiteiten incl. de Open Universiteit geniet de rechtsbescherming die personeel van overheidsorganisaties wordt geboden. Nadat een procedure van bezwaar of administratief beroep is gevolgd, staat beroep op de bestuursrechter open. De Cao Nederlandse Universiteiten geeft een aanvullende regeling met betrekking tot het karakter en de samenstelling van de commissie (althans van haar kamer) die de werkgever adviseert in het kader van bezwaar tegen (onvrijwillig) ontslag. In de rechtsbescherming van dit personeel is voorzien. In hoofdstuk 2 heb ik aangegeven dat de rechtsvorm van de openbare instellingen dient te worden gewijzigd en dat deze instellingen privaatrechtelijke, dus bijzondere instellingen moeten worden. Als dat wordt gerealiseerd, geniet het personeel van de instellingen de rechtsbescherming die wordt geboden aan personeel van privaatrechtelijke organisaties⁹³¹. Hierop wordt hieronder ingegaan.

Personeel van de bijzondere universiteiten en hogescholen

[11-090] Het personeel van de bijzondere universiteiten en hogescholen geniet de rechtsbescherming die wordt geboden aan personeel van privaatrechtelijke organisaties. Hierop is evenwel een belangrijke uitzondering, nl. het feit dat de preventieve ontslagtoets door het UWV WERKbedrijf niet geldt voor onderwijzend en docerend personeel. Mede in verband hiermee, verplicht de WHW bij wijze van bekostigingsvoorwaarde de besturen van bijzondere instellingen commissies van beroep in te stellen waarbij personeelsleden die rechtstreeks in hun belang zijn getroffen, beroep kunnen instellen tegen een beslissing door of namens het instellingsbestuur genomen, inhoudende een disciplinaire maatregel, schorsing, ontslag anders dan op eigen verzoek voordat de pensioengerechtigde leeftijd is bereikt, het direct of indirect onthouden van bevordering of de beëindiging van een verlengd tijdelijk dienstverband. De uitspraak van een commissie van beroep is voor het desbetreffend instellingsbestuur bindend, echter niet voor het personeelslid. Dit kan zich tot de burgerlijke rechter wenden, zelfs ingeval het door de commissie van beroep in het ongelijk is gesteld. De bevoegdheid van de burgerlijke rechter wordt hierdoor op geen enkele wijze beperkt.

[11-091] Bij de totstandkoming van de WHW is overwogen de onderhavige bekostigingsvoorwaarde te schrappen. Daarvoor is nu des te meer reden nu sedert de Wet van 21 december 1994, Stb. 942 (decentralisatie van regelgeving op arbeidsvoorwaardelijk terrein) de arbeidsvoorwaardenvorming in het hoger onderwijs een zaak geworden is van instellingsbesturen en de centrales voor onderwijs- en overheidspersoneel zelf⁹³². Het is heel goed denkbaar afspraken over de samenstelling en bevoegdheid van deze

⁹³¹ Bij de Tweede Kamer is aanhangig het initiatiefvoorstel van leden Koşer Kaya en Van Hijum van een Wet normalisering rechtspositie ambtenaren, waarbij voor het overgrote deel van de ambtenaren de ambtelijke aanstelling wordt vervangen door een civielrechtelijke arbeidsovereenkomst (Handelingen II, 2010-2011, 3255, nr 2).

⁹³² Zie hoofdstuk 7

commissies in de Cao neer te leggen. Nu ook met een desbetreffende regeling in de Cao de uitspraak van zulk een commissie niet kan worden beschouwd als een bindend advies, zouden deze commissie een adviserende rol kunnen krijgen. Tegelijkertijd zou de uitzondering voor het onderwijzend en docerend personeel op de preventieve ontslagtoetsing moeten worden geschrapt. Er is geen reden de overheid ten aanzien van onderwijzend en docerend personeel van bijzondere instellingen de doorslaggevende rol bij het geven van garanties voor een minimaal afdoende ontslagbescherming te onthouden, welke rol zij dat elders - in de private én de publieke sector - wel heeft⁹³³.

Studenten en extranei

[11-092] Studenten en extranei van de openbare en bijzondere instellingen kunnen tegen beslissingen van examencommissies en examinatoren alsmede tegen een aantal besluiten van colleges van bestuur en faculteitsbesturen (administratief) beroep instellen bij het desbetreffende CBE. De colleges van beroep voor de examens bestaan, althans bij de universiteiten, sedert 1981 en hebben hun bestaansreden reeds lang bewezen. De colleges van beroep toetsen de bestreden beslissingen aan het (geschreven en ongeschreven) recht. Zij kunnen niet op de stoel van het orgaan plaatsnemen dat de bestreden beslissing heeft genomen. Daar verzet zich m.n. de eigen verantwoordelijkheid van examencommissies en examinatoren tegen, die door geen beroepsorgaan noch rechter kan worden overgenomen.

[11-093] Tegen andere beslissingen van organen van universiteiten en hogescholen kunnen studenten en extranei bezwaar maken en soms administratief beroep instellen. Over het bezwaar, resp. administratief beroep wordt geadviseerd door een adviescommissie, waarna de oorspronkelijke beslissing wordt bevestigd of een nieuwe beslissing wordt genomen.

[11-094] De rechtsgang te volgen bij de colleges van beroep voor de examens en die bij de behandeling van bezwaar worden bij de openbare universiteiten beheerst door de desbetreffende bepalingen van de Awb. Deze zouden voor de bijzondere instellingen van overeenkomstige toepassing moeten worden verklaard om een deugdelijke rechtsgang te waarborgen.

[11-095] Van de uitspraken van colleges van beroep voor de examens en van beslissingen op bezwaar of administratief beroep genomen, staat voor de student of extraneus beroep open op het CBHO. Ook dit is een college dat een lange staat van dienst heeft. Het college is laagdrempelig is, heeft bewezen snel uitspraak te kunnen doen en over de nodige expertise op het gebied van het hoger onderwijs te beschikken, expertise die ook bij rechters in Nederland relatief schaars is.

⁹³³ Beurskens, Van der Heijden en De Leede: "De Hoge Raad en de Commissies van Beroep", vervolgadvisie van januari 1998

[11-096] Waar het uitspraken of beslissingen betreft van personen of organen van bijzondere instellingen betreft, niet gedaan of genomen in hun hoedanigheid van bestuursorgaan in de zin van de Awb, staat de wettelijke aanwijzing van het CBHO, dat op dit ogenblik een administratieve rechter is die niet tot de rechterlijke macht behoort, als bevoegde rechter op gespannen voet met de artikelen 17 en 112 Grondwet. Het alternatief van “colleges van beroep bijzonder onderwijs” dat in de WHW nu slechts openstaat voor bijzondere instellingen in verband met de levensbeschouwelijke aard van de instelling zou voor alle bijzondere instellingen moeten open te staan zoals dat oorspronkelijk in de WHW was geregeld, met uitzondering uiteraard van die uitspraken en beslissingen die door personen en organen van die instellingen zijn gedaan of genomen als bestuursorgaan in de zin van de Awb. Zij kunnen dan vrijwillig kiezen voor de rechtsgang naar het CBHO. Daarmee wordt in elk geval de spanning met artikel 17 Grondwet weggenomen. Op de rechtsgang bij de colleges van beroep bijzonder onderwijs zouden de bepalingen van de Awb met betrekking tot administratief beroep moeten gelden. Marginale toetsing van marginale toetsing moet worden voorkomen. Voor afwijking van een behoorlijke rechtsgang op welke grond dan ook, is geen plaats. De tamelijk zinloze ministeriële toetsing of voor afwijkingen van de rechtsgang in redelijkheid een beroep kan worden gedaan op de levensbeschouwelijke aard van de bijzondere instelling, kan vervallen. Er is echter een alternatief dat ook de thans bestaande spanning met artikel 112 Grondwet opheft en de colleges van beroep bijzonder onderwijs overbodig maakt.

[11-097] Dat alternatief houdt in dat het CBHO wordt ingebed in de rechterlijke macht, bijv. als studentenkamer van een van de rechtbanken of gerechtshoven. Hierbij is te denken aan de rechtbank of het gerechtshof te Den Haag, de plaats waar het CBHO, nu is gevestigd. Maar ook kan worden gedacht aan de rechtbank of het gerechtshof te Utrecht in verband met de centrale ligging van die plaats of aan een rechtbank of gerechtshof met een mindere werklast dan beide eerdergenoemde zoals de rechtbank of het gerechtshof te Arnhem. De “studentenkamer” of – om verwarring met de Studentenkamer⁹³⁴ te voorkomen – “Onderwijskamer” van de rechtbank of het hof oordeelt in beroep over de desbetreffende besluiten ten aanzien van studenten, ongeacht of deze zijn genomen bij openbare als bijzondere instellingen zoals ook bij de ondernemingskamer van het Amsterdams gerechtshof geen verschil wordt gemaakt tussen geschillen bij een publiekrechtelijke en een privaatrechtelijke organisatie. Een bijkomend voordeel van dit alternatief is dat de bijzondere expertise van het CBHO behouden blijft en ook een vlotte afhandeling van zaken is gewaarborgd. Ook de ondersteuning van het CBHO wordt bij een inbedding in een rechtbank of gerechtshof minder kwetsbaar. Wel moet de laagdrempeligheid van het CBHO behouden blijven. Er zou een uitzondering moeten worden gemaakt op het beginsel van verplichte procesvertegenwoordiging door een advocaat. Ook het huidige lagere griffierecht zou behouden moeten blijven.

⁹³⁴ De benaming voor het geregelde overleg van minister en studentenorganisatie, bedoeld in artikel 3.3 WHW.

[11-098] Klachten van studenten en extranei moeten bij openbare en bijzondere instellingen worden behandeld overeenkomstig de desbetreffende regeling in de Awb. De verschillende wijzen waarop klachten worden behandeld: door een algemene commissie, door bijzondere commissies voor klachten van een bepaald soort, door ombudsfunctionarissen e.d. blijven alle mogelijk.

[11-099] De “toegankelijke en eenduidige faciliteit” dient uit de wet te worden geschrapt. Er is principieel geen reden studenten en extranei anders te behandelen bij het instellen van beroep, het maken van bezwaar of het indienen van een klacht bij hun instelling dan de andere burgers in Nederland die een bezwaar-, beroep- of klaagschrift willen indienen. De argumentatie voor de introductie van deze faciliteit in de memorie van toelichting bij het ontwerp van wet inzake versterking van bestuur is ronduit beledigend voor de studenten in het hoger onderwijs alsof hun gemiddelde intelligentie lager is dan die van de gemiddelde burger in Nederland. In de praktijk leidt deze faciliteit tot absurde, overbodige bureaucratie, zeker nu is voorgeschreven dat het bevoegde orgaan een klacht, beroep of bezwaar dat door een betrokkene rechtstreeks bij dat orgaan is ingediend, door dat orgaan slechts wordt behandeld na tussenkomst van de faciliteit: “De faciliteit dreigt de paarse krokodil van het onderwijsrecht te worden”⁹³⁵. Het is beter in de wet artikel 6.15 Awb van toepassing of van overeenkomstige toepassing te verklaren, zo nodig ook wat klaagschriften betreft. Een faciliteit in de vorm van een virtueel loket op de website van de instelling, dat de student verwijst naar het juiste adres voor zijn klacht, bezwaar of beroep is afdoende en behoeft geen wettelijke basis.

[11-100] Een nieuwe wet voor het hoger onderwijs en onderzoek zal, zo maakt het vorenstaande duidelijk, geen bepalingen dienen te bevatten inzake de rechtsbescherming van personeelsleden. De bepaling in het BBA die onderwijzend en docerend personeel uitsluit van de preventieve ontslagtoets door het UWV WERKbedrijf, dient te vervallen. De nieuwe wet dient daarentegen wel de rechtsbescherming te regelen van studenten. Bij alle bekostigde instellingen voor hoger onderwijs zullen een CBE en een (centrale) adviescommissie aanwezig moeten zijn. Ook moet een adequate behandeling van klachten van studenten plaatsvinden. Om een en ander te waarborgen zullen de desbetreffende bepalingen van de Awb van overeenkomstige toepassing moeten worden verklaard.

⁹³⁵ aldus Anemiek Ortel in NTOR 2 – juni 2009, blz. 763

12. UNIVERSITEIT EN ACADEMISCH ZIEKENHUIS

12.1. Inleiding

[12-001] Behalve voor de instellingen voor hoger onderwijs, de KNAW en de KB geeft de WHW in het voetspoor van de WWO 1960 en de WWO 1986 ook regels voor de academische ziekenhuizen. Dit houdt verband met de bijzondere relatie die deze ziekenhuizen hebben met universiteiten. Het academisch ziekenhuis is de werkplaats van de faculteit der geneeskunde van de universiteit. De academische ziekenhuizen komen ook voort uit de universiteit. Aanvankelijk waren zij niet in de WWO 1960 geregeld. Dit is veranderd bij de Wet status academische ziekenhuizen⁹³⁶. Bij deze wijzigingswet werd aan de openbare academische ziekenhuizen rechtspersoonlijkheid verleend en werd hun juridische positie uniform geregeld.

[12-002] Vóór de wijziging van WWO 1960 bezat elk van de openbare academische ziekenhuizen een andere grondslag en een andere juridische positie: het academisch ziekenhuis te Leiden vormde een geïntegreerd onderdeel van de universiteit; het academisch ziekenhuis te Utrecht had de vorm van een door het Rijk opgerichte stichting; het academisch ziekenhuis te Groningen steunde op een driepartijenovereenkomst, gesloten tussen het Rijk, de provincie Groningen en de gemeente Groningen; het Wilhelmina Gasthuis te Amsterdam was volledig een tak van gemeentedienst. Het Dijkzigtziekenhuis te Rotterdam werd geëxploiteerd als onderdeel van de toenmalige Medische faculteit te Rotterdam, dit in afwachting van de totstandkoming van de Wet status academische ziekenhuizen⁹³⁷.

[12-003] Onder de werking van de WWO 1960, zoals gewijzigd bij de Wet status academische ziekenhuizen en vervolgens gewijzigd bij de wijzigingswet inzake de bekostiging⁹³⁸, ressorteerden de academische ziekenhuizen volledig onder de minister van O&W, dus niet alleen wat betreft hun werkplaatsfunctie ten behoeve van het wetenschappelijk geneeskundig onderwijs en onderzoek van de universiteit, maar ook wat betreft hun taak op het gebied van de volksgezondheid, de patiëntenzorg. In een aantal gevallen werden besluiten ten aanzien van academische ziekenhuizen genomen door de minister van O&W en in een aantal gevallen door de Kroon, dus bij koninklijk besluit, op zijn voordracht.

[12-004] De Kroon benoemde de voorzitter van het bestuur van de onderscheiden openbare academische ziekenhuizen en de minister van O&W de overige bestuursleden van de rijksacademische ziekenhuizen en de helft van het aantal overige bestuursleden van het academisch ziekenhuis bij de gemeentelijke universiteit te Amsterdam (artt. 62ter en 92bis, vijfde lid, WWO 1960). De andere helft van het aantal overige bestuursleden van dit academisch ziekenhuis werd door de gemeenteraad van Amsterdam benoemd (art. 92bis, vijfde lid, WWO 1960). Het besluit van het bestuur van een rijksacademisch ziekenhuis inzake de benoeming en het ontslag van de

⁹³⁶ Wet van 28 augustus 1969, Stb. 389

⁹³⁷ Memorie van toelichting bij het ontwerp van de Wet status academische ziekenhuizen (Kamerstukken II, 1967-1968, 9 577, nr 3, blz. 7)

⁹³⁸ Wet van 30 september 1970, Stb. 494

leden van de directie behoefde de bekrachtiging van de minister van O&W (art. 62septies, derde lid, WWO 1960). De Kroon besliste over de goedkeuring van de bestuursreglementen van de openbare academische ziekenhuizen (artt. 35, tweede lid, en 92bis, vierde lid, WWO 1960). De rijksbijdrage voor elk academisch ziekenhuis, openbaar of bijzonder, werd vastgesteld bij de wet waarbij de begroting van het ministerie van O&W werd vastgesteld (art. 96bis WWO 1960). Indien er tussen de openbare universiteit en het academisch ziekenhuis geschillen ontstonden omdat een in de wet voorgeschreven instemming niet werd gegeven of een voorgeschreven overeenstemming niet werd bereikt, konden die geschillen door de minister worden beslecht (artt. 62quaterdecies en 92bis, zevende lid, WWO 1960). De rechtspositie van het personeel van de rijksacademische ziekenhuizen moest bij amvb worden geregeld (art. 62octies WWO 1986) en dat van het personeel van het gemeentelijk academisch ziekenhuis door de gemeenteraad van Amsterdam onder goedkeuring van de Kroon (art. 92ter, tweede lid, WWO 1960). De minister van O&W besliste over de goedkeuring van de begroting en jaarrekening van de openbare en bijzondere academische ziekenhuizen (artt. 113, vierde lid, 116, derde lid, en 117 WWO 1960). Door middel van goedkeuring van het desbetreffende besluit van het bestuur van een academisch ziekenhuis besliste die minister ook over de behandel- en bedden capaciteit van het academisch ziekenhuis (artt. 62novies, tweede lid, 92bis, zesde lid, en 95, tweede lid, WWO 1960) en kon hij voorschriften geven ten aanzien van de tarieven van de academische ziekenhuizen (art. 116quinquies en 117 WWO 1960). Uiteraard was afstemming nodig van het beleid van de minister van O&W ten aanzien van de academische ziekenhuizen en dat van zijn ambtgenoot die voor de volksgezondheid verantwoordelijk was. Alleen waar het de beslissing van de minister van O&W ten aanzien van de behandel- en bedden capaciteit van een academisch ziekenhuis betrof, was in de wet uitdrukkelijk overleg met zijn ambtgenoot voorgeschreven (art. 62novies, tweede lid, WWO 1960). De bevoegdheid van de minister van OCW voorschriften vast te stellen inzake de tarieven van de academische ziekenhuizen verviel met de inwerkingtreding van de – inmiddels door de Wet marktordening gezondheidszorg vervangen⁹³⁹ – Wet tarieven gezondheidszorg⁹⁴⁰. Bij die wet verviel artikel 116quinquies WWO 1960.

[12-005] In de WWO 1986 werden de her en der in de WWO 1960 verspreid staande bepalingen met betrekking tot de academische ziekenhuizen in één hoofdstuk bijeengebracht (Hoofdstuk IV WWO 1986), met uitzondering van de bepalingen inzake de bekostiging van die ziekenhuizen, die waren ondergebracht in het hoofdstuk inzake de bekostiging. Deze op de academische ziekenhuizen betrekking hebbende bepalingen zijn daarbij uitsluitend gewijzigd voor zover dat nodig was door wijzigingen in de universitaire bestuursorganisatie. Zij zijn eerst in 1990 verdergaand gewijzigd⁹⁴¹. Deze verdergaande wijziging was voorbereid met de beleidsnotitie “Nadere regeling van de verantwoordelijkheid voor de academische ziekenhuizen”, die op 26 februari 1987 door de minister van O&W en de Staatssecretaris van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur (WVC) aan de Tweede Kamer was aangeboden⁹⁴², waar een lange discussie aan vooraf is gegaan⁹⁴³. Ook de notitie zelf heeft tot discussie geleid. De wijzigingswet van 1990 bevat de uitkomst van deze discussie. De integrale verantwoordelijkheid van de minister van O&W voor de academische ziekenhuizen is in de loop der jaren gaan knellen: zij

⁹³⁹ Wet van 7 juli 2006, Stb. 415

⁹⁴⁰ Wet van 20 november 1980, Stb. 646

⁹⁴¹ Wet van 4 oktober 1990, Stb. 535 (aanpassing regelgeving academische ziekenhuizen)

⁹⁴² Kamerstukken II, 1986-1987, 19 896, nr. 1)

⁹⁴³ Zie voor een uitvoerige schets van deze voorgeschiedenis: de memorie van toelichting op het ontwerp van Wet aanpassing regelgeving academische ziekenhuizen (Kamerstukken II, 1988-1989, 20 889, nr. 3, blzz. 3, 4 en 5)

had onder andere tot gevolg dat deze minister werd aangesproken over onderwerpen binnen de academische ziekenhuizen die op het gebied van de volksgezondheid lagen, waarvoor de expertise nu juist bij zijn ambtgenoot van WVC aanwezig was. Aan de andere kant was die ambtgenoot verantwoordelijk voor de volksgezondheid maar weer niet voor de academische ziekenhuizen die daarvan een belangrijk onderdeel waren. De wijzigingswet heeft voor dit probleem alsmede een aantal andere in de loop der jaren manifest geworden knelpunten een oplossing gebracht.

[12-006] Bij de wijzigingswet van 1990 is vastgehouden aan een regeling van de academische ziekenhuizen in de hoger onderwijswetgeving i.c. de WWO 1986. De tweevoudige doelstelling van de academische ziekenhuizen werd daarbij gehandhaafd: enerzijds de behandeling en verpleging van patiënten anderzijds het zijn van een werkplaats voor de faculteit der geneeskunde. In de wet werd dit als volgt verwoord: “Tot de taak van het academisch ziekenhuis behoort de patiëntenzorg en het verzorgen van de opleidingen tot medisch specialist. De patiëntenzorg, waarin tevens topklinische functies en de topreferentiefunctie zijn begrepen, staat mede ten dienste van het wetenschappelijk geneeskundig onderwijs en onderzoek van de universiteit waaraan het academisch ziekenhuis is verbonden” (art. 150a WWO 1986). Vanuit zijn verantwoordelijkheid voor het onderwijs- en onderzoekbeleid bleef de minister van O&W bemoeienis houden met de academische ziekenhuizen. De directe relatie die hij met deze ziekenhuizen had, werd grotendeels vervangen door een indirecte relatie via de universiteit. Zo werd de rijksbijdrage ten behoeve van het academisch ziekenhuis een – geormerkt – onderdeel van de rijksbijdrage voor de desbetreffende universiteit. Op dit onderdeel kreeg het academisch ziekenhuis een aanspraak jegens de universiteit. De universiteit moest het voor het ziekenhuis bestemde deel van de rijksbijdrage, voor zover dit aan de universiteit was uitbetaald, onverwijld aan het ziekenhuis doorgeven (art. 179, derde lid, WWO 1986). De planning van de academische ziekenhuizen werd ingepast in de reguliere planning van de volksgezondheid op basis van de Wet ziekenhuisvoorzieningen⁹⁴⁴. De WWO 1986 bevatte daarom geen afzonderlijke artikelen meer over plannen van academische ziekenhuizen. Hiermee kwam een einde aan de bevoegdheid van de minister van OCW ten aanzien van de behandel- en beddenscapaciteit van het academisch ziekenhuis. Bij de wijzigingswet werd ook de bestuurlijke relatie tussen academisch ziekenhuis en universiteit versterkt door de introductie van een gemeenschappelijk beleidsorgaan en van de mogelijkheid van een gemeenschappelijk uitvoeringsorgaan. Tevens werd de bestuursstructuur van de openbare academische ziekenhuizen aangepast, waarbij de directie en het bestuur werden vervangen door een raad van bestuur en een raad van toezicht. Ook werd de verantwoordelijkheid voor de (postinitiële) medische en tandheelkundige vervolgoopleidingen na het arts-, resp. tandartsexamen door de minister van O&W overgedragen aan zijn ambtgenoot van WVC. De bepalingen van de aldus gewijzigde WWO 1986 zijn, behoudens technische aanpassingen, in de WHW opgenomen.

12.2. Wettelijke regeling

[12-007] Wat de WHW betreft zijn voor de academische ziekenhuizen van belang de hoofdstukken 1 (Algemene bepalingen), 2 (Bekostiging), 4 (Personeel) en 12 (Het bestuur en de inrichting van de academische ziekenhuizen).

⁹⁴⁴ Wet van 25 maart 1971, Stb. 268

[12-008] Van de *algemene bepalingen* is voor de academische ziekenhuizen essentieel de bepaling dat bij elke in de bijlage van de wet genoemde – dus bij elke bekostigde – universiteit die een opleiding voor het beroep van arts verzorgt, een academisch ziekenhuis is (art. 1.13, eerste lid). Vervolgens vermeldt de wet in een daaropvolgende bepaling dat de academische ziekenhuizen zijn opgenomen in onderdeel j van die bijlage. In die bijlage worden onderscheiden de rechtspersoonlijkheid bezittende academische ziekenhuizen bij de openbare universiteiten te Leiden, Groningen, Amsterdam, Utrecht, Rotterdam en Maastricht alsmede de academische ziekenhuizen bij de bijzondere universiteiten te Amsterdam en Nijmegen. Hierbij is de zinsnede “rechtspersoonlijkheid bezittende” overbodig gezien het feit dat de wet zelf bepaalt dat de in de bijlage vermelde academische ziekenhuizen bij de openbare universiteiten rechtspersoonlijkheid bezitten (art. 1.13, tweede lid). Van de algemene bepalingen voor de academische ziekenhuizen moet nog worden genoemd artikel 1.2 inzake de reikwijdte van de WHW, dat onder andere bepaalt dat de WHW op de in artikel 1.13, eerste lid, bedoelde academische ziekenhuizen betrekking heeft. Dit illustreert de overbodigheid van het reikwijdteartikel. Het zegt – ik beperk mij tot de bepalingen betreffende academische ziekenhuizen maar het geldt *mutatis mutandis* voor alle onderdelen van dat artikel – dat de WHW betrekking heeft op de in de WHW bedoelde academische ziekenhuizen! Tot de algemene bepalingen behoren voorts:

- de omschrijving van de wettelijke doelstelling en taken van het academisch ziekenhuis (art. 1.4), incl. de bij de Wet ondersteuning onderwijs aan zieke leerlingen⁹⁴⁵ in de WHW opgenomen verplichting voor de raad van bestuur van het ziekenhuis zorg te dragen voor een educatieve voorziening voor zieke leerlingen,
- de aanspraak op bekostiging van het ziekenhuis (art. 1.14),
- het artikel over de aard van de voor de academische ziekenhuizen geldende bepalingen van de WHW (art. 1.15) alsmede
- de artikelen inzake de academische vrijheid (art. 1.6) en richtlijnen inzake de ethische aspecten van de werkzaamheden (art. 1.7).

Het artikel over de aard van de wettelijke bepalingen (regels resp. voorwaarden voor bekostiging) is op een aantal punten onjuist. Hierop wordt teruggekomen in paragraaf 12.4.

[12-009] Van de bepalingen inzake de *bekostiging* zijn voor de academische ziekenhuizen slechts van belang de bepalingen over de bevoegdheden van de ministeriële accountant (art. 2.10), over de van de overheid via de desbetreffende universiteit te ontvangen rijksbijdrage (art. 2.11), over het economisch claimrecht (art. 2.12) alsmede – als vreemde eend in de bijt van de bekostiging – de bepalingen over de subsidiëring van het ziekenhuis of de rechtspersoon die de educatieve voorziening ten behoeve van zieke leerlingen in het ziekenhuis in stand houdt (art. 2.18 t/m 2.20). Ook hierop wordt teruggekomen in paragraaf 12.4.

⁹⁴⁵ Wet van 10 december 1998, Stb. 733

[12-010] Op het *personeel* van de academische ziekenhuizen hebben betrekking de bepaling die het instellingsbestuur opdraagt het personeelsbeleid te bepalen en het personeelsbeheer te voeren (art. 4.2, eerste lid) en de bepalingen over de regeling van de rechtspositie (art. 4.5). Voor de bijzondere academische ziekenhuizen geldt voorts het voorschrift dat zij moeten zijn aangesloten bij een commissie van beroep personeel bijzondere instellingen (art. 4.7). Deze bepalingen en voorschriften zijn besproken in de hoofdstukken 7 en 11 van dit boek. Wat in hoofdstuk 11 is gezegd over de rechtsbescherming van de personeelsleden van de openbare en bijzondere instellingen voor hoger onderwijs geldt mutatis mutandis voor de rechtsbescherming van het personeel van de openbare resp. bijzondere academische ziekenhuizen. In paragraaf 12.5 wordt ingegaan op enige specifieke bepalingen met betrekking tot het personeel in relatie tot de universiteit waarbij het ziekenhuis behoort.

[12-011] Aan het *bestuur en de inrichting* van het academisch ziekenhuis is evenals voor het bestuur en de inrichting van de overige in de WHW geregelde bekostigde instellingen in de wet een afzonderlijk hoofdstuk gewijd. Enkele artikelen van dat hoofdstuk zijn mede van belang voor de betrokken universiteiten. Het betreft de artikelen over het gemeenschappelijk beleidsorgaan (artt. 12.19 t/m 12.21), het gemeenschappelijk beheersorgaan (art. 12.22) en het onderling overleg van het bestuur van de faculteit der geneeskunde en de raad van bestuur van het ziekenhuis (art.12.23). Op de *medezeggenschap* van het personeel van het ziekenhuis is de WOR van toepassing. Deze onderwerpen komen aan de orde in paragraaf 12.6.

12.3. Rechtspersoonlijkheid, doelstelling en taken

[12-012] De academische ziekenhuizen bij de openbare universiteiten, zijn zelf ook openbare instellingen. Zij gaan alle uit van het Rijk, dus ook het academisch ziekenhuis bij de Universiteit van Amsterdam, dat eertijds van de gemeente Amsterdam uitging. Het zijn alle rijksacademische ziekenhuizen, die zich zelf overigens geen van alle meer als zodanig aanduiden. Vanwege de integratie met de medische faculteit dekt het begrip academisch ziekenhuis de lading niet meer, vandaar dat deze instellingen zich nu universitaire medische centra noemen en als zodanig bekend zijn. Hierop wordt ingegaan in paragraaf 12.7. Het feit dat de openbare academische ziekenhuizen rijksinstellingen zijn, heeft, evenals dit voor de openbare universiteiten het geval is, nauwelijks nog enige betekenis. De enige bijzondere bevoegdheid die het rijk i.c. minister van OCW, nog heeft, is de benoeming van de leden van de raad van toezicht. Ook al zijn de openbare academische ziekenhuizen rijksinstellingen, toch behoren zij niet tot de rechtspersoon Staat der Nederlanden. De openbare academische ziekenhuizen zijn zelfstandige rechtspersonen (art. 1.13, tweede lid), ook ten opzichte van de centrale overheid. De openbare academische ziekenhuizen zijn ook zelfstandige bestuursorganen (zbo's). Zij zijn namelijk als publiekrechtelijke instellingen met openbaar gezag bekleed: zij kunnen eenzijdig, althans formeel, personeel aanstellen en de rechtspositie van dat personeel regelen. Zij zijn ook zbo's in de zin van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (Kaderwet zbo's) maar vallen ingevolgd die wet niet

onder haar werking om twee redenen: in de eerste plaats omdat zij vóór de inwerking-treding van die wet zijn ingesteld, en in de tweede plaats omdat hun openbaar gezag zich uitsluitend uitstrekt tot het nemen van besluiten op grond van de Wet openbaar-heid van bestuur en “tot het nemen van besluiten of het verrichten van handelingen ten aanzien van een ambtenaar als bedoeld in artikel 1 van de Ambtenarenwet als zodanig, zijn nagelaten betrekkingen of zijn rechtverkriggenden” (art. 2, tweede lid, resp. eerste lid, Kaderwet zbo’s). Indien de openbare academische ziekenhuizen onder de Kader-wet zbo’s zouden vallen, zou hun zelfstandigheid aanmerkelijk worden beperkt. De openbare academische ziekenhuizen moeten zich behalve aan de in het algemeen voor ieder in Nederland geldende wetgeving ook houden aan de wetten die in het bijzonder voor publiekrechtelijke organisaties gelden zoals de Algemene wet bestuursrecht (Awb), de Wet openbaarheid van bestuur (WOB) enz. Voorts dienen zij zich te houden aan de specifieke voorschriften van de hoger onderwijswetgeving: de WHW en de krachtens die wet vastgestelde voorschriften, uiteraard voor zover op hen van toepassing, en uiteraard aan de wetgeving op het gebied van de zorg.

[12-013] Academische ziekenhuizen zijn werkzaam op het gebied van de patiëntenzorg en staan mede ten dienste van het wetenschappelijk geneeskundig onderwijs en onder-zoek aan de universiteiten waaraan zij zijn verbonden (art. 1.4, eerste lid, eerste volzin). Hoewel niet als zodanig geredigeerd, kan deze bepaling worden opgevat als de wette-lijke *doelomschrijving* van de academische ziekenhuizen. Deze doelomschrijving om-vat twee elementen. De academische ziekenhuizen zijn primair ziekenhuizen en heb-ben als zodanig als doelstelling: behandeling en verpleging van patiënten, kortweg patiëntenzorg. Zij onderscheiden zich echter van andere ziekenhuizen door hun spe-ciale relatie met “hun” universiteit. Zij dienen als werkplaats voor de faculteit der geneeskunde van die universiteit. Hun wettelijke *taken* bestaan in patiëntenzorg en in de werkplaatsfunctie. Zij vervullen mede topklinische en topreferentiefuncties in de gezondheidszorg en verlenen voorts medewerking aan de opleiding tot medisch spe-cialist (art. 1.4, eerste lid, tweede volzin). Zij hebben niet ten doel het verzorgen van wetenschappelijk onderwijs en onderzoek en zijn dus geen instellingen voor hoger onderwijs. Dat zij in het kader van het in paragraaf 12.7 te bespreken universitair me-disch centrum wetenschappelijk geneeskundig onderwijs verzorgen en wetenschap-pelijk geneeskundig onderzoek verrichten, doet daaraan niet af. Dat onderwijs ver-zorgen zij en dat onderzoek verrichten zij op naam en onder verantwoordelijkheid van de universiteit waarmee zij zijn verbonden. Het is echter wel zaak dat de wet de mogelijkheid van het “uitbesteden” door de universiteit van deze werkzaamheden aan het ziekenhuis expliciet erkent. Het gaat daarbij niet om werkzaamheden *ten dienste van* het wetenschappelijk geneeskundig onderwijs en onderzoek van de universiteit (waarvoor binnen de rijksbijdrage aan de universiteit een geormerkt deel ten behoeve van het ziekenhuis is opgenomen) maar om werkzaamheden die in het verzorgen van dat onderwijs en het verrichten van dat onderzoek zelf bestaan.

[12-014] Bij de Wet ondersteuning onderwijs aan zieke leerlingen zijn in de WHW bepalingen ingevoegd over het in stand houden en het subsidiëren van een *educatieve*

voorziening ten behoeve van zieke leerlingen in het ziekenhuis. Ingevolge deze bepalingen berust op (de raad van bestuur van) het academisch ziekenhuis de verplichting er zorg voor te dragen dat er in het ziekenhuis zo'n educatieve voorziening is (art. 1.4, tweede lid). Deze zorgplichtbepaling gaat niet zover dat het ziekenhuis deze voorziening zelf in stand moet houden. Dat is mogelijk maar deze voorziening kan ook door een andere rechtspersoon in stand worden gehouden. Blijkens de memorie van toelichting op het ontwerp dat tot de genoemde wijzigingswet heeft geleid, is in de academische ziekenhuizen het aanbod van leerlingen continu en zodanig substantieel, dat een permanente voorziening ten behoeve van de ondersteuning van het onderwijs aan de opgenomen kinderen gerechtvaardigd is. "De kinderen die in een academisch ziekenhuis opgenomen worden" aldus die memorie "hebben vaak een ernstige ziekte. Ook hier geldt dat de thuishoofschool⁹⁴⁶ de eerst verantwoordelijke blijft. De educatieve voorzieningen hebben net als de sdb's⁹⁴⁷ een onderwijsondersteunende functie; zij zijn echter uitsluitend werkzaam in het academisch ziekenhuis. De thuishoofschool maakt afspraken met de educatieve voorziening over hoe de ondersteuning eruit gaat zien. De educatieve voorziening ondersteunt het onderwijsproces op basis van de gemaakte afspraken"⁹⁴⁸. Naast de ondersteuningstaak hebben (de leiding en de medewerkers van) de educatieve voorzieningen ook tot taak informatie te verstrekken aan medewerkers die zich bij de schoolbegeleidingsdiensten bezighouden met de ondersteuning bij het onderwijs aan zieke kinderen (art. 1.4, tweede lid). "Gedacht moet worden" aldus de memorie van toelichting "aan (medische) informatie over (nieuwe) ziektebeelden die relevant zijn voor de betrokken sdb-medewerkers." Het ondersteunen van de leerlingen kan in overeenstemming tussen de educatieve voorziening en de school waarbij de leerling is ingeschreven, ook het geven van onderwijs aan de leerling betreffen (art. 1.4, derde lid). Het academisch ziekenhuis of de rechtspersoon die de educatieve voorziening, in stand houdt en het personeel van de educatieve voorziening zijn gehouden aan de inspectie alle gevraagde inlichtingen te geven omtrent de ondersteuning bij het onderwijs (art. 1.4, vierde lid). Het in stand houden van de educatieve voorziening behoort niet tot de wettelijke taken van het academisch ziekenhuis waarvoor het bekostiging ontvangt, net zo min als bijv. het in stand houden door een universiteit van een college van beroep voor de examens in die zin een wettelijke taak is. Bovendien blijkt alleen al uit het feit dat ook een andere rechtspersoon die voorziening in stand kan houden, dat dit geen wettelijke taak van het ziekenhuis is. Ook als het ziekenhuis de voorziening zelf in stand houdt, heeft het hiervoor geen aanspraak op bekostiging maar op een specifieke doeluitkering in de vorm van een subsidie. Deze subsidie wordt overigens krachtens de WHW verleend en niet bijv. krachtens de Wet overige OCW-subsidies. De regeling van de educatieve voorziening behoort niet in een wet voor het hoger onderwijs en onderzoek en moet dan ook in een nieuwe wet op dit gebied niet worden overgenomen. Voor zover al een wettelijke regeling nodig is, heeft daarvoor een afzonderlijke wet de voorkeur.

⁹⁴⁶ d.w.z. de school waarbij de leerling is ingeschreven.

⁹⁴⁷ schoolbegeleidingsdiensten

⁹⁴⁸ Kamerstukken II, 1997-1998, 25 871, nr. 3, blz. 3

12.4. Bekostiging

[12-015] In paragraaf 4.1 is reeds vermeld dat de academische ziekenhuizen *aanspraak* hebben op bekostiging en dat zij deze aanspraak hebben ten behoeve van hun werkzaamheden ten dienste van het wetenschappelijk geneeskundig onderwijs en onderzoek van de universiteit waaraan zij zijn verbonden, dus ten behoeve van hun werkplaatsfunctie (art. 1.14, eerste lid). De patiëntenzorg wordt bekostigd uit de door de Nederlandse Zorgautoriteit op grond van de Wet marktordening gezondheidszorg⁹⁴⁹ vastgestelde tarieven voor de verschillende verrichtingen. De middelen waarop een academisch ziekenhuis aanspraak heeft, zijn opgenomen in de rijksbijdrage voor de universiteit waaraan het ziekenhuis is verbonden. De omvang daarvan wordt door de minister bepaald (art. 1.14, eerste lid). Zij bedraagt ongeveer 20% van de inkomsten van het ziekenhuis. Het percentage verschilt van ziekenhuis tot ziekenhuis.

[12-016] De aanspraak van het academisch ziekenhuis krachtens de WHW bestaat alleen indien het ziekenhuis de bij of krachtens de WHW gestelde *bekostigingsvoorwaarden* in acht neemt (art. 1.9, derde lid). Deze bekostigingsvoorwaarden hebben betrekking op de planning en bekostiging, het personeel en de inrichting (art. 1.14, tweede lid). In paragraaf 4.1 heb ik erop gewezen dat deze bekostigingsvoorwaarden niet zo veel voorstellen. Het gaat uitsluitend om:

- een informatieplicht aan de accountant die is belast met het onderzoek van de ministeriële jaarrekening,
- verplichtingen in verband met het economisch claimrecht van het Rijk op gebouwen en terreinen die permanent niet meer voor het ziekenhuis worden gebruikt (waarop aan het einde van deze paragraaf wordt ingegaan),
- de regeling van de arbeidsvoorwaarden van het personeel en het arbeidsvoorwaardenoverleg en
- de bepalingen betreffende de bestuursorganisatie, welke laatste overigens ten dele obsoleet zijn geworden ten gevolge van de vorming van universitaire medische centrum.

Ik heb er in paragraaf 4.1 op gewezen dat onder de bekostigingsvoorwaarden ten onrechte niet wordt genoemd de nakoming door het ziekenhuis van de afspraken die met de desbetreffende universiteit zijn gemaakt over de onderlinge afstemming van werkzaamheden op het gebied van het wetenschappelijk geneeskundig onderwijs en onderzoek (art. 12.21) en dat de wet niet alleen de minister in dit geval maar ten onrechte ook het college van bestuur van de betrokken universiteit de mogelijkheid onthoudt een sanctie te treffen.

[12-017] In paragraaf 4.5.3 is uiteengezet hoe het landelijk deel *ondersteuning geneeskundig onderwijs en onderzoek* over de universiteiten waaraan een academisch ziekenhuis is verbonden, wordt verdeeld. Dit landelijk deel bestaat uit:

⁹⁴⁹ Wet van 7 juli 2006, Stb. 415

- een subcompartiment voor rente en afschrijving ten behoeve van investeringen voor academische ziekenhuizen in de begrotingsjaren tot en met 2007,
- een subcompartiment voor rente en afschrijving ten behoeve van investeringen voor academische ziekenhuizen in de begrotingsjaren vanaf 2008 en
- een restpost, die over de betrokken universiteiten ten behoeve van hun academisch ziekenhuis wordt verdeeld, waarvan:
 - 1^e 7,5 procent gelijkelijk wordt verdeeld over de universiteiten waaraan een academisch ziekenhuis is verbonden,
 - 2^e 21 procent wordt verdeeld naar rato van het aantal bekostigde inschrijvingen aan de opleidingen geneeskunde, geneeskunde-klinisch onderzoeker en arts-klinisch onderzoeker van de universiteit,
 - 3^e 14 procent wordt verdeeld naar rato van het aantal door de universiteit verleende bekostigde graden Master, bedoeld in artikel 4.9, voor opleidingen geneeskunde, geneeskunde-klinisch onderzoeker en arts-klinisch onderzoeker van de universiteit, en
 - 4^e een bij ministeriële regeling vast te stellen bedrag wordt toegevoegd aan de rijksbijdrage van de desbetreffende universiteit.

[12-018] Het bestuur van de universiteit moet ingevolge de WHW, zodra de rijksbijdrage of een voorschot daarop aan de universiteit is betaald, het gedeelte daarvan waarop het academisch ziekenhuis aanspraak heeft, *onverwijld* aan dat ziekenhuis *uitkeren* (art.2.12). Het universiteitsbestuur heeft dus niet de mogelijkheid die uitkering geheel of gedeeltelijk op te schorten, ook niet als daarvoor goede grond is bijv. omdat het academisch ziekenhuis de met de universiteit gemaakte afspraken niet nakomt. Op deze omissie is hierboven al gewezen. De desbetreffende wettelijke bepaling (art. 2.12) is (voor de bijzondere) academische ziekenhuizen een bekostigingsvoorwaarde (art. 1.15, tweede lid, onder a). Dit berust op een vergissing van de wetgever. In de bedoelde wettelijke bepaling wordt immers geen verplichting opgelegd aan (de raad van bestuur van) het ziekenhuis maar aan het bestuur van de universiteit. Het moet dus een bekostigingsvoorwaarde voor de universiteit zijn.

[12-019] Ook is het een vergissing van de wetgever de naleving van de bepalingen over de subsidiering van de educatieve voorziening als een bekostigingsvoorwaarde op te leggen zoals dat in de WHW is gedaan (art. 1.15, tweede lid, onder a). Hier is sprake van subsidie, niet van bekostiging. Waar de overheid niet bekostigt, kan zij geen bekostigingsvoorwaarden stellen. Voor die subsidie geldt een eigen regime met eigen voorwaarden, ten dele neergelegd in de WHW (artt. 2.18 t/m 2.20) en ten dele neergelegd in de subsidietitel van de Awb (Titel 4.2 Awb). De Wet overige OCW-subsidies is op deze subsidie niet van toepassing ingevolge artikel 3, eerste lid, van die wet. Als het ziekenhuis de subsidievoorwaarden niet nakomt, kan niet de bekostiging – van de werkplaatsfunctie! – geheel of ten dele worden ingehouden – dat zou immers de universiteit ernstig benadelen – maar uitsluitend de subsidie!

[12-020] In het hoofdstuk van de WHW over de bekostiging is een artikel opgenomen inzake het *economisch claimrecht* van de minister van OCW op gebouwen en terreinen

ten behoeve waarvan een rijksbijdrage is verleend, als het instellingsbestuur van plan is deze blijvend niet meer voor de instelling te gebruiken (art. 2.13). Dit artikel geldt na de decentralisatie van de huisvestings- en bestedingsbeslissingen in het hoger onderwijs⁹⁵⁰ uitsluitend nog voor de academische ziekenhuizen. Op de huisvesting van de academische ziekenhuizen is bij de wijziging van de WHW in 1990 door de Wet aanpassing regelgeving academische ziekenhuizen de Wet Ziekenhuisvoorzieningen van toepassing geworden, die inmiddels is vervangen door aan de Wet toelating zorginstellingen⁹⁵¹. Slechts een deel van de investeringskosten wordt via de rijksbijdrage gefinancierd. De regeling van het economisch claimrecht houdt in dat de minister van OCW bevoegd is te beslissen dat de gebouwen of terreinen van het ziekenhuis die blijvend niet meer voor het ziekenhuis zullen worden gebruikt, worden overgedragen aan het Rijk dan wel ten behoeve van onderwijs of onderzoek aan een andere door hem aan te wijzen rechtspersoon (art. 2.13, tweede lid). Het gaat uitsluitend om gebouwen of terreinen ten behoeve waarvan een rijksbijdrage is verleend. In verband met deze bevoegdheid van de minister is de raad van bestuur verplicht de minister onverwijld mede te delen of de raad van bestuur van plan is gebouwen of terreinen blijvend buiten gebruik te stellen (art. 2.13, eerste lid). De minister moet binnen negentig dagen na ontvangst van die mededeling beslissen (art. 2.13, tweede lid). Het gaat om een bevoegdheid. De minister behoeft daarvan geen gebruik te maken. Als hij van deze bevoegdheid geen gebruik wil maken, behoeft hij daartoe de instemming van zijn ambtgenoot van Financiën. Tenzij de minister van OCW, in overeenstemming met de minister van Financiën, mededeelt van zijn bevoegdheid geen gebruik te maken, kan de raad van bestuur de gebouwen of terreinen niet verhuren, vervreemden of aan enig beperkt recht onderwerpen (art. 2.13, derde lid). Mocht de minister van OCW beslissen dat de gebouwen of terreinen worden overgedragen, vindt deze overdracht plaats door de inschrijving van de beslissing van de minister in de openbare registers, bedoeld in titel 1, afdeling 2 Boek 3 van het BW. Bij de overgang van de eigendom van gebouwen of terreinen vergoedt het Rijk, indien deze gebouwen of terreinen gedeeltelijk door de rechtspersoon uit eigen middelen zijn betaald en hiervoor geen rijksbijdrage werd verstrekt, een door de minister te bepalen bedrag. De minister stelt dit bedrag vast in verhouding tot de waarde in het economisch verkeer van die gebouwen of terreinen (art. 2.13, vierde lid). Voor andere dan academische ziekenhuizen geldt een analoge regeling, neergelegd in artikel 18 Wet toelating zorginstellingen⁹⁵².

⁹⁵⁰ Zie paragraaf 1.4.1.

⁹⁵¹ Wet van 20 oktober 2005, Stb. 571

⁹⁵² Het bestuur van een instelling, met uitzondering van een academisch ziekenhuis als bedoeld in artikel 1.13 van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek, dat voornemens is om gebouwen of terreinen, of delen daarvan, blijvend niet meer voor de instelling te gebruiken, doet hiervan onverwijld mededeling aan het College sanering.

2. Het College sanering beslist binnen acht weken na ontvangst van de mededeling of het bestuur van de instelling de gebouwen of terreinen kan verhuren, vervreemden of aan enig beperkt recht kan onderwerpen zonder zijn goedkeuring. Bij de goedkeuring kan het College sanering bepalen dat bij verkoop een meeropbrengst ten opzichte van de boekwaarde wordt gestort in het Algemeen Fonds Bijzondere Ziektekosten.

12.5. Personeel

[12-021] In paragraaf 7.1 is ingegaan op de verschillen tussen openbare instellingen en bijzondere instellingen waar het de aard van het dienstverband van het personeel en de vaststelling van de arbeidsvoorwaarden betreft. Het personeel van een openbaar academisch ziekenhuis is ambtenaar in de zin van de Ambtenarenwet. Het wordt in dienst genomen door middel van een formeel eenzijdige aanstelling door de raad bestuur van het ziekenhuis. De arbeidsvoorwaarden van dit personeel zijn neergelegd in een namens de raad van bestuur vastgestelde “Cao UMC”, die hoewel als Cao aangeduid, voor dit personeel een rechtspositieregeling is en geen Cao in de zin van de Wet op de collectieve arbeidsovereenkomst. Er is immers geen sprake van arbeidsovereenkomst tussen de openbare academisch ziekenhuis als werkgever en de bij haar aangestelde ambtenaren als werknemers. Het personeel van de bijzondere academische ziekenhuizen daarentegen wordt wel in dienst genomen op arbeidsovereenkomst. Voor hen is de “Cao UMC” wel een CAO in de zin van de Wet op de collectieve arbeidsovereenkomst.

[12-022] De academische ziekenhuizen vormden de eerste categorie van de instellingen die onder de minister van OCW ressorteerden waarbij de arbeidsvoorwaardenvorming werd gedecentraliseerd. In paragraaf 7.5 is het proces van decentralisatie van de arbeidsvoorwaardenvorming in hoofdlijnen geschetst. Naar die paragraaf zij verwezen.

[12-023] Het academisch ziekenhuis is verbonden aan een universiteit. Het ziekenhuis fungeert als werkplaats van de faculteit der geneeskunde van de universiteit. Dit komt onder andere tot uitdrukking in de bepaling dat in het bijzonder de hoogleraren van de faculteit der geneeskunde wier vakgebied hen daarvoor in aanmerking doet komen, alsmede de andere leden van het wetenschappelijk personeel van de universiteit die op het desbetreffende vakgebied werkzaam zijn, in de gelegenheid worden gesteld tot het geven van wetenschappelijk geneeskundig onderwijs en het doen van wetenschappelijk geneeskundig onderzoek (art. 12.2, tweede lid). De wet gaat uit van een “organische” verbondenheid van academisch ziekenhuis en universiteit⁹⁵³: zij gaat ervan uit dat de medische staf van het academisch ziekenhuis wordt gevormd door medici, die uit hoofde van de functie, die zij als hoogleraar (..) of wetenschappelijke medewerker bij de wetenschappelijke staf van de medische faculteit van een universiteit bekleeden, tevens bij het academisch ziekenhuis worden benoemd (art. 12.2, tweede lid juncto art. 12.16, tweede en derde lid) en dat in geval van een openbare universiteit en een openbaar academisch ziekenhuis deze personen een dubbele aanstelling hebben. De benoeming en het ontslag van deze personen bij de universiteit behoeft dan ook de instemming van de raad van bestuur van het academisch ziekenhuis en benoeming en het ontslag van deze personen bij het academisch ziekenhuis behoeft de instemming van het college van bestuur (art. 12.16, vierde lid). De raad van bestuur stelt voor deze personen –

3.Een rechtshandeling die is verricht in strijd met dit artikel, is vernietigbaar. De vernietigbaarheid kan worden ingeroepen door het College sanering.

⁹⁵³ Kamerstukken II, 1967-1968, 9 577, nr 3, blz. 10 r.k.

uiteraard voor zover het hun werkzaamheden binnen het ziekenhuis betreft – een instructie vast in overeenstemming met het college van bestuur (art. 12, vijfde lid, aanhef). In die instructie moet worden bepaald of het college van bestuur van de universiteit dan wel de raad van bestuur van het ziekenhuis de werkgeversrol vervult en welk arbeidsvoorwaardenregime op deze personen van toepassing is. Voorkomen moet worden dat de desbetreffende personen, die ten gevolge van de dubbele aanstelling twee werkgevers hebben, worden geconfronteerd met tegenstrijdige besluiten van deze werkgevers. Ook moet duidelijk zijn onder welk arbeidsvoorwaardenregime deze personen vallen. Daarvoor is te meer reden nu ten gevolge van de decentralisatie van de arbeidsvoorwaardenvorming het arbeidsvoorwaardenregime voor universitair personeel en dat van de academische ziekenhuizen uiteen zijn gaan lopen. Het is met name deze regeling van de dubbele aanstelling die door de vorming van universitaire medische centra obsoleet is geworden.

12.6. Organisatie van het bestuur en medezeggenschap

12.6.1 Inleiding

[12-024] Het bestuur en de bestuursorganisatie van het academisch ziekenhuis moeten zodanig zijn ingericht dat het zijn wettelijke doelstellingen optimaal kan verwezenlijken. Zoals in paragraaf 12.3 is gezegd zijn deze doelstellingen patiëntenzorg en het fungeren als werkplaats voor de faculteit der geneeskunde van de universiteit waaraan het ziekenhuis is verbonden. Bij de realisatie van beide doelstellingen zou er spanning kunnen optreden. De wetgever heeft echter duidelijk gemaakt dat de belangen van de patiënten gaan boven de belangen van het wetenschappelijk geneeskundig onderwijs en onderzoek: bij het bestuur en de inrichting van het academisch ziekenhuis wordt, voor zover de belangen van de patiënten dat toelaten, rekening gehouden met de belangen van het wetenschappelijk geneeskundig onderwijs en onderzoek bij de universiteit (art. 12.2, eerste lid).

[12-025] Naar analogie van de regeling van de bestuursorganisatie van de universiteiten regelt de WHW uitsluitend de bestuursorganisatie van de *openbare academische ziekenhuizen* en schrijft zij voor dat het bestuur van de rechtspersoon waarvan een *bijzonder academisch ziekenhuis* uitgaat, de wettelijke regeling van de bestuursorganisatie van de openbare academische ziekenhuizen in een zgn. structuurregeling moet overnemen voor zover naar het oordeel van dat bestuur de eigen aard zich daartegen niet verzet. Daarbij is het beroep op afwijkingen op grond van de eigen aard onderworpen aan een marginale toets van de minister. De minister toetst alleen aan de redelijkheid (art. 12.18). Deze structuurregeling heeft voor het bijzonder academisch ziekenhuis dezelfde status als de wettelijke regeling van de bestuursorganisatie heeft voor het openbare academisch ziekenhuis. De wetgever heeft de inrichting van het bestuur van een bijzonder academisch ziekenhuis niet geheel aan het bestuur van de rechtspersoon waarvan het ziekenhuis uitgaat, willen overlaten. Het is op zich zelf niet noodzakelijk dat de wet bepaalt welke organen er in het bijzonder academisch ziekenhuis moeten

zijn, hoe zij moeten worden samengesteld en wat hun bevoegdheden zijn. Er zou ook kunnen worden volstaan met meer globale eisen als bijv. in artikel 6.1 Uitvoeringsbesluit WTZi⁹⁵⁴ zijn neergelegd⁹⁵⁵. Een regeling in de wet zoals in de huidige WHW heeft evenwel uit een oogpunt van duidelijkheid de voorkeur. Een bestuursstructuur die voorziet in een orgaan dat het ziekenhuis bestuurt en een toezichthoudend orgaan met een duidelijke regeling van de samenstelling en totstandkoming van deze organen en van de onderlinge verdeling van verantwoordelijkheden, kan worden beschouwd als een belangrijke waarborg voor een doelmatig beheer van de middelen die van de begroting van het ministerie van OCW en uit de tarieven worden verkregen. Indien ook de openbare academische ziekenhuizen alle een privaatrechtelijke status zouden krijgen – hetgeen een gevolg zou zijn van het privaatrechtelijk maken van de huidige openbare universiteiten waarvoor ik in paragraaf 2.5 heb gepleit – kan niet meer worden voorgeschreven dat de regeling van het bestuur en de inrichting van de openbare academische ziekenhuizen in acht wordt genomen. In de wet dient alsdan de regeling van de bestuursstructuur van de academische ziekenhuizen te worden opgedragen aan de statuten van de rechtspersoon waarvan het ziekenhuis uitgaat. Daarbij dient de wet evenwel te bepalen dat bij die regeling de wettelijke voorschriften omtrent de verantwoordelijkheden, bevoegdheden, samenstelling en totstandkoming van de raad van bestuur en de raad van toezicht in acht moeten worden genomen. Dit is echter meer een zaak van wetgevingstechniek dan dat daardoor de inhoud van de regeling anders wordt.

[12-026] Het openbaar academisch ziekenhuis heeft twee bestuursorganen: de *raad van bestuur* en de *raad van toezicht* (art.12.3, eerste lid). De competentie van de raad van bestuur is algemeen omschreven: aan de raad van bestuur behoort de bevoegdheid tot regeling en bestuur van de zaken van het academisch ziekenhuis in zijn geheel, voor zover deze niet bij of krachtens de WHW aan de raad van toezicht is opgedragen (art. 12.3, tweede lid). De bevoegdheden van de raad van toezicht zijn in de wet limitatief opgesomd.

[12-027] Het openbaar academisch ziekenhuis omvat *afdelingen* en andere onderdelen. De wet bepaalt uitdrukkelijk dat de verantwoordelijkheid voor de geneeskundige behandeling en verzorging der patiënten bij de hoofden van de desbetreffende afdelingen

⁹⁵⁴ Koninklijk besluit van 3 november 2005, Stb. 575

⁹⁵⁵ Artikel 6.1

1. Met betrekking tot de bestuursstructuur van instellingen gelden de volgende eisen:

a. er is een orgaan dat toezicht houdt op het beleid van de dagelijkse of algemene leiding van de instelling en deze met raad ter zijde staat; geen persoon kan tegelijk deel uitmaken van het toezichthoudend orgaan en de dagelijkse of algemene leiding;

b. het toezichthoudend orgaan is zodanig samengesteld dat de leden ten opzichte van elkaar, de dagelijkse en algemene leiding van de instelling en welk deelbelang dan ook onafhankelijk en kritisch kunnen opereren;

c. de instelling legt inzichtelijk de verantwoordelijkheidsverdeling tussen het toezichthoudend orgaan en de dagelijkse of algemene leiding vast, alsmede de wijze waarop interne conflicten tussen beide organen worden geregeld.

2. Instellingen die rechtspersoon zijn, met uitzondering van kerkgenootschappen, leggen het in het eerste lid bepaalde vast in de statuten; de overige instellingen leggen dat anderszins schriftelijk vast.

berust (art. 12.16, eerste lid, eerste volzin). Daarbij moeten zij de organisatorische en financiële kaders als aangegeven door de raad van bestuur, in acht nemen (art. 12.16, eerste lid, tweede volzin). De afdelingshoofden zijn geen bestuursorganen met eigen bij de wet geattribueerde bevoegdheden. Tussen de raad van bestuur, die voor al wat in het academisch ziekenhuis gebeurt en dus ook voor de patiëntenzorg de eindverantwoordelijkheid draagt, en de afdelingshoofden bestaat een hiërarchische relatie, een relatie van boven- en onderschikking. Juist om deze hiërarchische te creëren is de aanstelling ook bij het ziekenhuis van de klinische hoogleraren en hun medewerkers van de universiteit voorgeschreven. “Door deze constructie” aldus de memorie van toelichting bij het ontwerp van de Wet status academische ziekenhuizen “zal worden bereikt dat het ziekenhuisbestuur in een rechtstreekse gezagsverhouding zal komen te staan ten opzichte van al het personeel, dat een taak heeft ten behoeve van het ziekenhuis. Alleen op deze wijze worden verhoudingen verkregen, welke het bestuur in staat zullen stellen de algemene verantwoordelijkheid voor de gang van zaken in het ziekenhuis te dragen en het hoogste gezag in het ziekenhuis uit te oefenen”⁹⁵⁶. De afdelingshoofden en de andere medische specialisten in het academisch ziekenhuis zijn geen vrije ondernemers: zij zijn in dienst van het academisch ziekenhuis. Het is overigens evident dat in een professionele organisatie als een ziekenhuis de raad van bestuur de professionaliteit van de afdelingshoofden en (andere) medische specialisten eerbiedigt en niet op hun stoel gaat zitten⁹⁵⁷. De afdelingshoofden vormen, eventueel met anderen, het *stafconvent* (art. 2.17), dat de raad van bestuur desgevraagd of uit eigen beweging adviseert over het medische beleid en op deze wijze bij de raad van bestuur de medische belangen behartigt. Ook het stafconvent is dus geen bestuursorgaan maar een adviesorgaan. Binnen het ziekenhuis kunnen ook andere organen met een adviserende taak worden ingesteld zoals bijv. een verpleegkundige adviesraad (VAR), die de raad van bestuur adviseert over de professionele ontwikkelingen op het gebied van de verpleegkunde. De wet laat dit over aan het bestuursreglement. Ingevolge de Wet medezeggenschap cliënten zorginstellingen heeft het academisch ziekenhuis een cliëntenraad, die in het bijzonder de gemeenschappelijke belangen van de cliënten behartigt. De cliëntenraad heeft adviesrecht ten aanzien van bepaalde in de wet omschreven vervolgenomen besluiten van de raad van bestuur⁹⁵⁸.

[12-028] Ter verbetering van de bestuurlijke relatie van universiteit en (openbaar) academisch ziekenhuis is in 1990 bij de Wet aanpassing regelgeving academische zieken-

⁹⁵⁶ Kamerstukken II, 1967-1968, 9 577, nr 3, blz. 10, l.k.

⁹⁵⁷ Vgl. memorie van toelichting bij het ontwerp van de Wet aanpassing regelgeving academische ziekenhuizen: “De nieuwe verdeling van taken en bevoegdheden leidt niet tot wijziging van de bestaande verantwoordelijkheden voor de geneeskundige behandeling en verzorging van de patiënten. De professionele verantwoordelijkheid blijft bij het afdelingshoofd van de desbetreffende afdelingen berusten. Wel wordt in het wetsvoorstel bepaald dat door de raad van bestuur organisatorische en financiële kaders voor de afdelingen van het ziekenhuis moeten worden gesteld. Dit verschafft de raad van bestuur instrumenten om de kostenontwikkeling in het academisch ziekenhuis te beheersen, zonder dat in de professionele verantwoordelijkheid van het afdelingshoofd wordt getreden (Kamerstukken II 1988-1989, 20 889, nr. 3, blz. 18).

⁹⁵⁸ Zie paragraaf 10.1.

huizen het gemeenschappelijk beleidsorgaan (artt. 2.19 e.v.) geïntroduceerd. Tevens is de mogelijkheid geopend van een gemeenschappelijk uitvoeringsorgaan (art.12.23). Met de introductie van deze organen werd in zoverre de zelfstandigheid van universiteit en academisch ziekenhuis vergroot dat de rol van de minister van OCW om geschillen tussen universiteit en ziekenhuis te beslechten werd beëindigd.

12.6.2. Raad van bestuur

Verantwoordelijkheden en bevoegdheden

[12-029] De raad van bestuur van het academisch ziekenhuis is het orgaan van de instelling waarvan de competentie in de wet *algemeen* is omschreven: de raad van bestuur heeft ten aanzien van het academisch ziekenhuis alle verantwoordelijkheden en bevoegdheden voor zover de wet deze niet heeft belegd bij een ander orgaan, te weten de raad van toezicht.

[12-030] Dit is in de wet voor de *openbare academische ziekenhuizen* uitdrukkelijk bepaald:

- aan de raad van bestuur behoort de bevoegdheid tot regeling en bestuur van de zaken van het academisch ziekenhuis in zijn geheel, voor zover deze niet bij of krachtens de WHW aan de raad van toezicht is opgedragen (art. 12.3, tweede lid);
- de raad van bestuur oefent de taken en bevoegdheden uit die bij of krachtens de WHW aan het instellingsbestuur zijn opgedragen, voor zover bij of krachtens het hoofdstuk inzake het bestuur en de inrichting van de academische ziekenhuizen niet anders is bepaald (art. 12.3, derde lid).

[12-031] De wet geeft aan de raad van bestuur een aantal specifieke opdrachten. De raad van bestuur moet het bestuursreglement vaststellen (art. 12.6, eerste lid, onder a). In dit reglement worden het bestuur en de inrichting van het ziekenhuis nader geregeld (art. 12.7). Zo moet onder andere het stafconvent in het reglement nader worden geregeld (art. 12.17). De raad van bestuur beslist, na overleg met het college van bestuur, welke afdelingen en andere onderdelen aan het ziekenhuis zijn verbonden. Hij moet hierbij het bepaalde bij of krachtens de Wet toelating zorginstellingen in acht nemen (art. 12.15). De aard van het bestuursreglement brengt mee deze afdelingen en andere onderdelen daarin worden vermeld. De raad van bestuur is ook het orgaan dat de begroting van het ziekenhuis (art. 12.6, eerste lid, onder b) en de jaarstukken – het jaarverslag en de jaarrekening (art. 12.6, eerste lid, onder c en d) – vaststelt. De desbetreffende bepalingen van hoofdstuk 2 WHW zijn overigens op de begroting en jaarstukken van het ziekenhuis niet van toepassing. Ten aanzien van de begroting bepaalt de WHW uitsluitend dat de raad van bestuur ten behoeve van het academisch ziekenhuis de noodzakelijke uitgaven doet binnen de grenzen van de begroting (art. 12.6, tweede lid). Op de jaarstukken van het academisch ziekenhuis is in plaats van de

regeling van de WHW de Regeling verslaggeving WTZi⁹⁵⁹ van toepassing. Het bestuursreglement, de begroting, de jaarrekening en het jaarverslag behoeven sedert de Wet aanpassing regelgeving academische ziekenhuizen niet meer de goedkeuring van de minister van OCW maar die van de bij die wet geïntroduceerde raad van toezicht (art. 12.12).

[12-032] Als instellingsbestuur bepaalt de raad van bestuur het personeelsbeleid en voert de raad het personeelsbeheer (art. 4.2, eerste lid) en regelt het de arbeidsvoorwaarden van het personeel (art. 4.5). Het is de praktijk dat het *overleg* over de arbeidsvoorwaarden met de vakorganisaties voor overheids- en onderwijspersoneel wordt gevoerd namens de raad van bestuur door de Nederlandse Federatie van Universitaire Medische Centra (NFU). De uitkomsten van dat overleg vinden hun neerslag in de “Cao UMC”.

[12-033] De raad van bestuur is *verantwoording* verschuldigd aan de raad van toezicht en verstrekt in dit verband aan die raad de gevraagde inlichtingen betreffende het academisch ziekenhuis (art. 12.8). Van bestuur en bedrijfsvoering legt de raad van bestuur in het bijzonder door middel van het jaarlijkse verslag incl. jaarrekening rekening en verantwoording af aan de raad van toezicht.

Samenstelling van de raad van bestuur

[12-034] De raad van bestuur bestaat uit een voorzitter en twee andere leden. De minister kan echter bepalen dat in bijzondere gevallen de raad van bestuur uit een voorzitter en drie andere leden bestaat (art. 12.4, eerste lid). Bij deze “bijzondere gevallen” gaat het blijkens de toelichting bij de tweede nota van wijziging bij het ontwerp van de Wet aanpassing regelgeving academische ziekenhuizen⁹⁶⁰ slechts om de situatie in Utrecht: “In paragraaf 2.3.1 van de memorie van antwoord is medegedeeld dat in verband met de integratie van de krijgsmachthospitaalfunctie in het academisch ziekenhuis in Utrecht nadere bestuurlijke voorzieningen noodzakelijk zijn. Het daarover gevoerde overleg heeft tot de conclusie geleid dat de vanwege de krijgsmachthospitaalfunctie noodzakelijke inbreng mede gestalte dient te krijgen in de raad van bestuur. Met toepassing van de thans voorgestelde bepaling zal aan de raad van bestuur van het academisch ziekenhuis te Utrecht een vierde lid kunnen worden toegevoegd.” Ook in verband met de vorming van universitaire medische centra, waarbij de decaan van de faculteit der geneeskunde in de raad van bestuur van het ziekenhuis is opgenomen, heeft in een aantal gevallen uitbreiding van het aantal leden van de raad van bestuur tot vier plaatsgevonden. Bij een raad van bestuur die uit vier leden bestaat, kan het voorkomen dat de stemmen staken. De wet bepaalt dat als de stemmen staken, de stem van de voorzitter de doorslag geeft (art. 12.4, eerste lid, slotzin). De voorzitter en de andere leden worden door de raad van toezicht benoemd en ontslagen (art. 12.4, tweede lid).

⁹⁵⁹ Regeling van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van 13 december 2005, Stb. 247.

⁹⁶⁰ Kamerstukken II, 1988-1989, 20 889, nr. 10, blz. 3

Het is niet duidelijk waarom het niet aan de raad van toezicht is overgelaten te bepalen of er een bijzonder geval is dat een raad van bestuur van vier leden wettigt.

[12-035] De raad van bestuur is een *collegiaal orgaan*. Binnen de raad is er, althans formeel, geen rangorde. De voorzitter zit per definitie de vergaderingen van de raad voor maar heeft geen bijzondere bevoegdheden, behoudens in het geval dat bij een raad van bestuur die uit vier leden bestaat, de stemmen staken. Ten aanzien van de openbare academische ziekenhuizen bepaalt de wet dat de voorzitter van de raad van bestuur het ziekenhuis in en buiten rechte vertegenwoordigt (art. 12.9, eerste lid). Dat brengt mee dat ieder ander, ook een ander lid van de raad van bestuur dan de voorzitter, het ziekenhuis alleen in en buiten rechte kan vertegenwoordigen indien hij beschikt over een door de voorzitter van het college verstrekte volmacht. Dit laatste geldt echter niet voor de vice-voorzitter van de raad van bestuur als deze raad deze vice-voorzitter conform de wet uit zijn midden heeft aangewezen voor de vervanging van de voorzitter bij diens bij afwezigheid of ontstentenis art. 12.9, tweede lid).

[12-036] De raad van bestuur is *verantwoording* verschuldigd aan de raad van toezicht en verstrekt in dit verband aan die raad de gevraagde inlichtingen betreffende het academisch ziekenhuis. De raad van bestuur informeert de raad van toezicht uiteraard niet uitsluitend door middel van het jaarverslag en de jaarrekening, waarmee de raad van bestuur tevens rekening en verantwoording aflegt, maar zal aan de raad van toezicht uit eigen beweging tijdig alle informatie verstrekken die deze raad nodig heeft voor de uitoefening van zijn taken. Er is in het systeem van de WHW geen rechtstreekse relatie van de raad van bestuur en de minister van OCW. Er is anders dan bij de openbare universiteiten in de wet niet voorzien in een informatieplicht. De minister zal zijn informatie moeten verkrijgen van de raad van toezicht, maar deze is beperkt tot de "handelingen" van de raad van toezicht, of van het college van bestuur van de universiteit waaraan het ziekenhuis is verbonden.

Arbeidsvoorwaarden van de leden van de raad van bestuur

[12-037] De wet schrijft voor dat bij amvb nadere regels worden gesteld omtrent de rechtspositie van de voorzitter en de andere leden van de raad van bestuur (art. 12.5). Deze amvb is het Besluit decentralisatie arbeidsvoorwaardenvorming academische ziekenhuizen⁹⁶¹. In artikel 4, tweede lid, van dat besluit is bepaald dat voor de leden van de raad van bestuur de raad van toezicht optreedt als bevoegd gezag. De amvb regelt voorts uitsluitend in artikel 5 de bezoldiging van de voorzitter en de overige leden van de raad van bestuur en voorziet daartoe in de bijlage bij de amvb in een eigen salarisschaal voor deze leden. Aan de voorzitter van de raad van bestuur wordt het maximumsalaris van die salarisschaal toegekend alsmede een toelage van 10% van dat salaris. In bijzondere gevallen kan evenwel, zo bepaalt artikel 5, vierde lid, ten gunste van het lid van een raad van bestuur van de bezoldigingsregeling van de amvb

⁹⁶¹ Koninklijk besluit van 1 juli 1996, Stb. 395

worden afgeweken. Voor het overige is de raad van toezicht vrij in het vaststellen van de arbeidsvoorwaarden van de leden van de raad van bestuur. Anders dan voor het college van bestuur van een openbare universiteit geldt voor de leden van de raad van bestuur niet meer dat in beginsel op hen de arbeidsvoorwaarden van het overig personeel van toepassing zijn voor zover de raad van bestuur niet anders bepaalt. Weliswaar zegt artikel 4, derde lid, van de genoemde amvb, dat “voor zover de raad van toezicht niet anders bepaalt of heeft bepaald, (...) de overige artikelen van dit besluit van toepassing (zijn) op de leden van de raad van bestuur”, die overige bepalingen zijn echter bij de wijziging in 2009⁹⁶² van het Uitvoeringsbesluit WHW 2008 ingetrokken. De discussie over hoogte van de uit publieke middelen gefinancierde topinkomens heeft al vroeg in de zorgsector geleid tot voorschriften over hun openbaarmaking. De openbaarheidregels van titel 9 van boek 2 BW, die voor de jaarrekeningen van beursgenoteerde vennootschappen gelden wat betreft de beloning van bestuurders en toezichthouders, ingevolge de Regeling verslaggeving WTZi ook voor de zorginstellingen. Voor de openbare en bijzondere academische ziekenhuizen geldt bovendien de Wet openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde topinkomens ingevolge art. 2, onder g, resp. art. 3, eerste lid, onder a, van die wet.

12.6.3. Raad van toezicht

Verantwoordelijkheden van de raad van toezicht

[12-038] De raad van toezicht is geïntroduceerd bij de academische ziekenhuizen in het kader van de wijziging van de WWO 1986 bij de Wet aanpassing regelgeving academische ziekenhuizen. Deze regeling is in de WHW overgenomen. In 1997, bij de wijziging van de WHW in het kader van de MUB, is zij geïntroduceerd bij de universiteiten en in 2010, bij de wetswijziging inzake “versterking besturing”, voor de hogescholen. De verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de raden van toezicht bij academische ziekenhuizen zijn in de WHW op een andere wijze geformuleerd dan die van de raden van toezicht bij de universiteiten en hogescholen. De wetgever heeft nagelaten deze te harmoniseren hoewel dat goed mogelijk was.

[12-039] De raad van toezicht is *toezichthouder*: hij is belast met het houden van een voortdurend toezicht op al wat het academisch ziekenhuis aangaat, dus niet alleen de uitvoering van werkzaamheden en de uitoefening van bevoegdheden door de raad van bestuur. Onder dit toezicht is mede begrepen het toezicht op de naleving van de op het academisch ziekenhuis betrekking hebbende wetten alsmede van de krachtens die wetten uitgevaardigde regelingen, richtlijnen, aanwijzingen en reglementen (art. 12.12, eerste lid). De wet zwijgt over de rol van de raad van toezicht als *adviseur* van de raad van bestuur: er is niet bepaald dat de raad van toezicht de raad van bestuur met raad ter zijde te staan. Dit wijkt af van de regeling voor de instellingen voor hoger onderwijs (artt. 9.8, eerste lid, 10.3d, tweede lid, en 11.6, eerste lid) en van de regeling voor de

⁹⁶² Koninklijk besluit van 29 januari 2009, Stb. 58

raad van commissarissen in het vennootschapsrecht (art. 140, tweede lid, Boek 2 van het BW). Een bepaling die analoog is aan de slotzin van artikel 140, tweede lid, van Boek 2 BW, nl. dat bij de vervulling van hun taak commissarissen zich richten naar het belang van de vennootschap en de met haar verbonden onderneming, ontbreekt eveneens in de WHW. Verwezen zij naar hetgeen hierover is gezegd in paragraaf 9.6.1.

Taken en bevoegdheden van de raad van toezicht

[12-040] Om zijn verantwoordelijkheden waar te kunnen maken moet de raad van toezicht over een aantal instrumenten beschikken. De raad van toezicht is bevoegd de leden van de raad van bestuur te benoemen en te ontslaan (art. 12.4, tweede lid). Hij regelt voorts de arbeidsvoorwaarden van de individuele leden van de raad van bestuur. Het bestuursreglement, de begroting, de jaarrekening en het jaarverslag behoeven de goedkeuring van de raad van toezicht (art. 12.12, tweede lid). Indien binnen een door de raad van toezicht te bepalen termijn het bestuursreglement niet of niet volledig is vastgesteld, kan de raad van toezicht het bestuursreglement of het ontbrekende gedeelte daarvan vaststellen (art. 12.12., derde lid). De wettelijke omschrijving van deze taken en bevoegdheden van de raad van toezicht lijkt, in tegenstelling tot die van de raden van toezicht van de universiteiten en hogescholen, geen ruimte te geven voor uitbreiding daarvan in het bestuursreglement: in de opsomming ontbreken de woorden “in elk geval” (art. 12.12, tweede lid). Er is geen aanwijzing te vinden in de parlementaire stukken bij de behandeling van het ontwerp van Wet aanpassing regelgeving academische ziekenhuizen waaruit blijkt dat het de bedoeling zou zijn geweest de taken en bevoegdheden van de raad van toezicht limitatief in de wet op te sommen. Voor een uitbreiding bij bestuursreglement van die taken en bevoegdheden is in elk geval grond waar het de benoeming van de accountant betreft die de jaarrekening moet controleren. Dit had, gelet op het belang hiervan, in de WHW zelf moeten zijn geregeld.

Verantwoording door de raad van toezicht

[12-041] De raad van toezicht is verantwoording verschuldigd aan de minister van OCW. Deze verantwoordingsplicht is geconcretiseerd in de verplichting de minister de gevraagde inlichtingen te geven betreffende zijn handelingen. Hij behoeft dus geen andere inlichtingen te geven. Er is in de wet niet voorzien in een inlichtingenplicht van de raad van bestuur aan de minister van OCW! Hoewel het jaarverslag en de jaarrekening de documenten zijn waarmee de raad van bestuur rekening en verantwoording aflegt aan de raad van toezicht, pleegt in de praktijk aan dat verslag een eigen verslag van de raad van toezicht te worden toegevoegd. Dit eigen verslag is het document waarin de raad van toezicht aangeeft hoe hij zijn toezichthoudende taak heeft vervuld en tot welk oordeel hij is gekomen over het bestuur en het gevoerde beleid. Het gaat daarbij om het gevoerde beleid in brede zin. Het ligt voor de hand dat in het verslag van de raad van toezicht zijn samenstelling en de eventuele hoofd- en nevenfuncties van zijn leden worden vermeld, voorts hoe vaak hij vergaderd heeft, welke uitgangspunten in het toezicht worden gehanteerd, welke besluiten de raad van toezicht heeft

genomen, uit welke bronnen naast het college van bestuur de raad van toezicht zijn informatie heeft verkregen, of een zelfevaluatie van de raad van toezicht heeft plaats gevonden, enz. Uiteraard zal in het verslag van de raad van toezicht ook moeten worden ingegaan op de samenstelling en handelingen van de verschillende commissies uit de raad van toezicht.

Samenstelling van de raad van toezicht en benoeming van de leden

[12-042] De raad van toezicht bestaat uit vijf of zeven leden. Het exacte aantal leden wordt door de minister na overleg met de raad van toezicht bepaald. De voorzitter en de andere leden worden door de minister benoemd, geschorst en ontslagen. De benoeming geschiedt voor een termijn van ten hoogste vier jaren, de zittende leden van raad van toezicht gehoord. De leden kunnen tussentijds, ook op eigen verzoek, worden ontslagen, de raad van toezicht gehoord (art. 12.10, eerste, tweede en derde lid). De raad van toezicht zelf wijst uit zijn midden een vice-voorzitter aan, die bij afwezigheid of ontstentenis van de voorzitter deze vervangt (art. 12.10, vijfde lid). In de memorie van toelichting bij het ontwerp van de Wet aanpassing regelgeving academische ziekenhuizen⁹⁶³ is erop gewezen dat er bij de benoeming van de leden van de raad van toezicht op zal worden toegezien dat groeperingen uit onder andere de volksgezondheidssector, de lagere overheden en de hoger onderwijssector in de raad zijn vertegenwoordigd. Door erop toe te zien dat in de raad van toezicht leden uit de sector volksgezondheid zijn vertegenwoordigd, wordt aldus die memorie, het patiëntenzorgbelang gewaarborgd. Bij de samenstelling van een raad van toezicht gaat het naar mijn mening niet om de behartiging van bepaalde belangen maar om relevante expertise, waaronder expertise op het gebied van de patiëntenzorg.

[12-043] Voor de openbare academische ziekenhuizen bepaalt de wet nog dat de leden van het college van bestuur door de raad van toezicht worden uitgenodigd de *vergaderingen* van de raad van toezicht bij wonen, tenzij de raad van toezicht anders beslist. Zij hebben in die vergaderingen uiteraard een adviserende stem, ondanks het feit dat een uitdrukkelijke bepaling die daarop betrekking heeft, in de wet ontbreekt (art. 12.11).

[12-044] Voor de openbare academische ziekenhuizen bepaalt de wet dat bij of krachtens amvb regels worden vastgesteld omtrent *tegemoetkomsten* aan de leden van de raad van toezicht (art. 12.10, vierde lid). Die amvb is thans het Uitvoeringsbesluit WHW 2008, waarin is bepaald dat de voorzitter en de andere leden van een raad van toezicht per kalenderjaar aanspraak hebben op een tegemoetkoming, dat de omvang van de tegemoetkoming wordt bepaald bij ministeriële regeling en dat de tegemoetkoming naar evenredigheid wordt verminderd indien het voorzitterschap of het lidmaatschap van de raad van toezicht in de loop van een kalenderjaar is aangevangen of

⁹⁶³ Kamerstukken II, 1988-1989, 20 889, nr. 3, blzz. 15 en 16

beëindigd (art. 6.4 UWHW 2008)⁹⁶⁴. Overigens ontbreekt wat de bijzondere academische ziekenhuizen betreft – net als voor de bijzondere universiteiten en hogescholen – de wettelijke basis om inzake deze aangelegenheid bekostigingsvoorwaarden te stellen. Hoewel de leden van een raad van toezicht niet in dienst zijn van de openbare of bijzondere universiteit dan wel hogeschool hebben zij voor de belastingdienst, voor zover zij een tegemoetkoming ontvangen, een fictieve arbeidsverhouding met hun instelling.

12.6.4. Medezeggenschap

[12-045] De medezeggenschap van het *personeel* van de academische ziekenhuizen is geregeld in de WOR. Op de bijzondere academische ziekenhuizen was vanouds de WOR van toepassing. Bij de wijziging van de WOR waarbij de overheidssector onder de werking van de WOR is gebracht⁹⁶⁵, is in die wet de bepaling opgenomen dat zij (de WOR) niet van toepassing is op o.a. de in de WHW bedoelde openbare academische ziekenhuizen (art. 53, eerste lid, WOR). Bij amvb, op voordracht van de minister van OCW, kon echter worden bepaald dat deze uitzondering o.a. voor hen niet gold. Bij die amvb kon tevens worden bepaald dat hoofdstuk VIIB WOR niet van toepassing was (art. 53, tweede lid, WOR). De amvb is tot stand gekomen op 14 juni 1996 (Stb. 315), per abuis ingetrokken bij het Koninklijk besluit van 17 augustus 2005, Stb. 449, en met terugwerkende kracht tot en met 1 november 2005 vervangen door een nieuwe amvb⁹⁶⁶. Bij deze amvb is onder andere bepaald dat de WOR op de openbare academische ziekenhuizen van toepassing is met uitzondering van hoofdstuk VIIB. Dit hoofdstuk bevat voor de overheidssector een aantal specifieke bepalingen waarin wordt afgeweken van de WOR zoals deze geldt voor de andere sectoren. De uitzondering voor onder andere de openbare academische ziekenhuizen is verdedigd in de toelichting op de tweede nota van wijzigingen bij het ontwerp van wet waarbij de overheidssector onder de WOR is gebracht. In die toelichting is erop gewezen dat het uit een oogpunt van uniformiteit tussen vergelijkbare sectoren niet voor de hand ligt dat onderdelen die alsnog onder de WOR worden gebracht, onder een afwijkend WOR-regime vallen. Bovendien werd in deze toelichting – als bijkomend argument - aangevoerd, dat het primaat van de politiek bij deze onderdelen niet eenzelfde rol als bij ministeries, provincies en gemeenten speelt⁹⁶⁷. Er is inderdaad geen reden dat hoofdstuk van toepassing te laten zijn op de openbare academische ziekenhuizen. Patiëntenzorg en het fungeren als werkplaats voor de faculteit der geneeskunde zijn geen typische overheidstaken die een specifiek regime zouden rechtvaardigen. Zij zijn niet aan de overheid voorbehouden. Er zijn immers ook bijzondere academische ziekenhuizen die

⁹⁶⁴ Deze ministeriële regeling is thans de Regeling financiën hoger onderwijs (Besluit van de minister van OCW van 3 juni 2008, Stcrt. 115). Artikel 14a van die regeling bepaalt dat aan de voorzitter van de raad van toezicht een tegemoetkoming wordt toegekend ter hoogte van € 15.000 per kalenderjaar en aan de andere leden van de raad van toezicht een tegemoetkoming van € 10.000 per kalenderjaar.

⁹⁶⁵ Wet van 13 april 1995, Stb. 231

⁹⁶⁶ Koninklijk besluit van 9 december 2005, Stb. 671

⁹⁶⁷ Kamerstukken 1993-1994, 23 551, nr 7

deze taken uitvoeren en waarop de WOR, ook zonder hoofdstuk VIIB, van toepassing was en is. Er is overigens ook geen reden wat de toepassing van de WOR betreft verschil te maken tussen de openbare academische ziekenhuizen enerzijds en de bijzondere academische ziekenhuizen en andere (bijzondere) algemene ziekenhuizen anderzijds. Op de WOR is in de paragrafen 10.1 en 10.2 nader ingegaan. Naar die paragrafen zij verwezen.

[12-046] De medezeggenschap van de *patiënten* in het academisch ziekenhuis is geregeld in de Wet medezeggenschap cliënten zorginstellingen, die zoals in paragraaf 10.1 is gezegd, voorziet in de instelling binnen ziekenhuizen en andere zorginstellingen van een cliëntenraad, die in het bijzonder de gemeenschappelijke belangen van de cliënten behartigt. De cliëntenraad heeft uitsluitend adviesrecht ten aanzien van voorgenomen besluiten en geen instemmingsrecht. De wet geeft een hele catalogus van voorgenomen besluiten ten aanzien waarvan adviesrecht bestaat. Hiervoor zij naar de genoemde paragraaf verwezen.

12.6.5. Gemeenschappelijk organen universiteit en academisch ziekenhuis

[12-047] De wet schrijft voor dat een universiteit en het daaraan verbonden academisch ziekenhuis gezamenlijk een gemeenschappelijk beleidsorgaan oprichten (GBO) (art. 12.19, eerste lid). Dit voorschrift geldt alleen voor de openbare universiteit en het aan die universiteit verbonden ziekenhuis. De wetgever gaat ervan uit dat de oprichting van een GBO niet behoeft te worden voorgeschreven voor een bijzondere universiteit en het daaraan verbonden academisch ziekenhuis. Beide instellingen gaan immers uit van dezelfde rechtspersoon, waarvan het bestuur de rol van het GBO kan vervullen.

[12-048] Het GBO is geïntroduceerd bij de Wet aanpassing regelgeving academische ziekenhuizen. Het GBO heeft tot taak een doelmatige samenwerking op het terrein van het wetenschappelijk geneeskundig onderwijs en onderzoek tussen de universiteit en het academisch ziekenhuis te bevorderen (art. 12.19, tweede lid). De oprichting van het GBO geschiedt bij gemeenschappelijke regeling, die wordt getroffen door het college van bestuur en de raad van bestuur, dus bij een overeenkomst tussen universiteit en ziekenhuis. Het college van bestuur kan de gemeenschappelijke regeling pas sluiten of wijzigen na overleg met de universiteitsraad of de ondernemingsraad en na overleg met de raad van toezicht. Ook raad van bestuur moet eerst overleg plegen met de ondernemingsraad en de raad van toezicht (art. 12.20, eerste en tweede lid). De gemeenschappelijke regeling wordt door het college van bestuur en de raad van toezicht gezamenlijk aan de minister gezonden (art. 12.20, eerste lid, slotzin). De zin van dit laatste voorschrift is niet duidelijk. De minister heeft geen bevoegdheid ten aanzien van de gemeenschappelijke regeling. Dit voorschrift dient dan ook te vervallen.

[12-049] De gemeenschappelijke regeling moet de samenstelling, de bevoegdheden, de taken en de werkwijze van het GBO regelen met inachtneming van het in de WHW

bepaalde (art. 12.20, derde lid). De WHW bepaalt echter niets over de samenstelling, de bevoegdheden en de werkwijze van het GBO! De WHW noemt alleen uitdrukkelijk als taak het vaststellen van het plandocument. Hierop wordt hierna teruggekomen. Ook moet in de gemeenschappelijke regeling worden bepaald op welke wijze geschillen omtrent de uitvoering of toepassing daarvan worden beslecht (art. 12.20, vierde lid). De minister van OCW komt hier niet aan te pas.

[12-050] De wet schrijft voor dat de universiteit en het daaraan verbonden academisch ziekenhuis overleg voeren over de onderlinge afstemming van hun werkzaamheden op het gebied van het wetenschappelijk geneeskundig onderwijs en onderzoek (art. 12.21, eerste volzin). Universiteit en ziekenhuis zouden dat overleg ook voeren zonder wettelijk voorschrift maar de opdracht is nodig in verband met het voorschrift dat de resultaten van dat overleg worden vastgelegd in een document, het zgn. plandocument, dat door het GBO moet worden vastgesteld (art. 12.21, tweede volzin). Bovendien bepaalt de wet dat, voor zover de universiteit en het academisch ziekenhuis niet binnen redelijke tijd tot overeenstemming hebben kunnen komen, het GBO zelf de onderlinge afstemming van de werkzaamheden van universiteit en ziekenhuis op het gebied van het wetenschappelijk geneeskundig onderwijs en onderzoek vaststelt (art. 12.21, derde volzin).

[12-051] In de memorie van toelichting bij het ontwerp van de Wet aanpassing regelgeving academische ziekenhuizen wordt aangegeven welke afspraken naar het oordeel van de minister in elk geval in het plandocument zouden moeten worden vastgelegd:

- welke aantallen studenten in welke fase van hun opleiding toegang hebben tot de patiëntenzorg in het ziekenhuis en welke afdelingen van het ziekenhuis dit betreft;
- welke aantallen assistent-geneeskundigen op welke plaats in het ziekenhuis worden opgeleid met gebruikmaking van inspanning van docenten van de universiteit c.q. het academisch ziekenhuis;
- welke onderzoekcapaciteit in het kader van welke onderzoekprojecten door de universiteit in het ziekenhuis worden ingezet en welke afdelingen van het ziekenhuis dit betreft;
- welke aantallen assistenten in opleiding in ditzelfde kader worden ingezet en derhalve toegang hebben tot de patiëntenzorg in het ziekenhuis;
- in welke mate deze ingezette onderwijs- en onderzoekcapaciteit van invloed is op het in het academisch ziekenhuis aanwezige of wenselijk geachte niveau van voorzieningen op het gebied van de gezondheidszorg;
- in welke mate de in het academisch ziekenhuis geplande gezondheidszorg en de prioriteitsstelling daarin van invloed is op de bij de universiteit aanwezige of wenselijk geachte klinische of niet-klinische onderzoekcapaciteit.

[12-052] In het genoemde wetsontwerp was aanvankelijk de mogelijkheid geopend dat het college van bestuur van de universiteit en de raad van bestuur van het ziekenhuis aan het GBO bevoegdheden delegerden. Deze mogelijkheid is bij de tweede nota van

wijziging⁹⁶⁸ geschrapt. In plaats daarvan is bij die nota de mogelijkheid van een gemeenschappelijk uitvoeringsorgaan (GUO) geïntroduceerd. Dit GUO kan voor de uitvoering van het plandocument worden ingesteld, zo zegt de wet, bij overeenkomst van het college van bestuur en de raad van bestuur (art. 12.22, eerste volzin). Waarom hier van overeenkomst wordt gesproken en bij de oprichting van het GBO van gemeenschappelijke regeling is niet duidelijk. Nu uit de parlementaire stukken niet het tegendeel blijkt, mag worden aangenomen dat er tussen beide begrippen geen verschil is beoogd. De overeenkomst moet voorzien in de overdracht, dus delegatie, van bevoegdheden van het college van bestuur en van de raad van bestuur aan het GUO (art. 12.22, tweede volzin). De wet bepaalt verder dat de besluiten van het GUO, genomen krachtens enige door het college van bestuur overgedragen bevoegdheid bij koninklijk besluit kunnen worden vernietigd (art. 12.22, derde volzin). Deze bepaling hing samen met het feit dat vóór de inwerkingtreding van de MUB de besluiten van het college van bestuur van een openbare universiteit bij koninklijk besluit konden worden vernietigd. Deze mogelijkheid is evenwel bij de MUB geschrapt. Daarbij is echter vergeten ook de slotzin van artikel 12.22 WHW te schrappen.

[12-053] In de WHW is ten slotte nog bepaald dat het bestuur van de faculteit der geneeskunde en de raad van bestuur bij gezamenlijk besluit vaststellen op welke wijze zij periodiek overleg voeren over aangelegenheden betreffende het wetenschappelijk geneeskundig onderwijs en onderzoek. Dat besluit moet ook de samenstelling en de inrichting van het overleg regelen (art. 12.23). Naar mijn mening is het niet nodig dit overleg in de wet voor te schrijven. Dit is een zaak die aan partijen kan en moet worden overgelaten.

12.7. Universitair Medisch Centrum

[12-054] Sedert het eind van de jaren negentig van de vorige eeuw hebben zich in de relatie universiteit en academisch ziekenhuis ontwikkelingen voorgedaan die hebben geresulteerd in de vorming van universitaire medische centra. Daarbij is de faculteit der geneeskunde in vergaande mate in het ziekenhuis geïntegreerd. Deze integratie heeft ertoe geleid dat de wettelijke bepalingen niet alle en niet in alle gevallen konden en kunnen worden toegepast. Het wezen van een universitair medisch centrum bestaat hierin dat het niet alleen de taken uitvoert van het academisch ziekenhuis maar ook belast is met de uitvoering van de taken van de faculteit: het verzorgen van het wetenschappelijk geneeskundig onderwijs en het verrichten van het wetenschappelijk geneeskundig onderzoek. Inmiddels hebben alle academische ziekenhuizen zich universitair medisch centrum genoemd, hoewel dit aanvankelijk de aanduiding was van het samenwerkingsverband van universiteit en ziekenhuis. Hierbij moet de kanttekening worden gemaakt dat een academisch ziekenhuis, hoe het zich ook noemt, geen instelling voor hoger onderwijs is en dat het wetenschappelijk geneeskundig onderwijs wordt verzorgd en het onderzoek wordt verricht op naam en onder verantwoordelijk-

⁹⁶⁸ Kamerstukken II, 1988-1989, 20 889, nr. 10

heid van de desbetreffende universiteit. Bij het wetenschappelijk geneeskundig onderwijs gaat het om initieel en postinitieel onderwijs dat wordt verzorgd in de vorm van opleidingen in de zin van de wet, die op verzoek van de universiteit door de NVAO worden geaccrediteerd. Voor medische vervolgoopleidingen die geen accreditatie door de NVAO behoeven, is het ziekenhuis verantwoordelijk. Hoogleraren in de zin van de wet kunnen uitsluitend aan de universiteit worden benoemd en niet bij het universitair medisch centrum. Studenten in de zin van de wet kunnen uitsluitend bij de universiteit worden ingeschreven en niet bij het centrum.

[12-055] Voor de vorming van een universitair medisch centrum is een overeenkomst (gemeenschappelijke regeling) vereist tussen universiteit en ziekenhuis. De inhoud van die overeenkomst kan echter verschillen, mede afhankelijk van de constructie die is gehanteerd voor de vorming van het centrum. Daarbij kan gebruik zijn gemaakt van het GBO in combinatie met het benutten van de mogelijkheid die de wet biedt wat betreft het instellen van en de delegatie van bevoegdheden aan een GUO.

Zo bestaat in Maastricht het GUO uit Raad van Bestuur Maastricht UMC+, die door een personele unie identiek is aan het bestuur van de desbetreffende faculteit (i.c. de Faculty of Health, Medicine and Life Sciences) en aan de raad van bestuur van het academisch ziekenhuis, en zijn aan het GUO gedelegeerd:

- alle bij wet geattribueerde taken en bevoegdheden van decaan/faculteitsbestuur op het terrein van onderwijs en onderzoek;
- alle taken en bevoegdheden van de raad van bestuur van het academisch ziekenhuis op het gebied van de patiëntenzorg, opleidingen en de daaraan gekoppelde beheersbevoegdheden, behoudens o.a. de benoeming van de afdelingshoofden;
- alle taken en beheersbevoegdheden van het college van bestuur met betrekking tot de genoemde faculteit, behoudens o.a. de benoeming van de hoogleraren.

Het GBO te Maastricht bestaat uit zeven leden te weten: de voorzitter en vice-voorzitter van de raad van bestuur van het ziekenhuis, de voorzitter van de raad van toezicht van het ziekenhuis de voorzitter van het college van bestuur, de rector magnificus, de voorzitter van de raad van toezicht van de universiteit en de decaan van de faculteit.

Een ander model is bijv. het model dat in Leiden is gekozen. Daarbij is geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid van een GUO.

In dit model is er een personele unie tussen de raad van bestuur van het Leids Universitair Medisch Centrum (LUMC) en het faculteitsbestuur. De decaan van de faculteit is lid van de raad van bestuur van het LUMC, die daartoe op grond van artikel 12.4, eerste lid, tweede volzin, WHW tot vier leden is uitgebreid. De raad van bestuur van het LUMC is integraal verantwoordelijk is voor alle taken van het LUMC, dus zowel voor de taken van het academisch ziekenhuis als voor die van de faculteit.

Ook de organisatie van de faculteit is in die van het ziekenhuis geïntegreerd: de afdelingen waarin de faculteit nader is onderverdeeld, vallen samen met de afdelingen van het ziekenhuis; de divisies waarin de afdelingen van de faculteit zijn geaggregeerd, vallen samen met de divisies van het ziekenhuis. Binnen deze organisatie van het LUMC is voorts de bedrijfsvoering van ziekenhuis en faculteit geïntegreerd. Daarbij is om praktische redenen aansluiting gezocht bij de bedrijfsvoering van de grootste partner binnen het LUMC-verband: het ziekenhuis.

Voorts is al het personeel van de universiteit dat aan de faculteit der geneeskunde was verbonden, zowel het klinisch als niet-klinisch wetenschappelijk personeel alsmede het ondersteunend en beheerspersoneel, bij het ziekenhuis aangesteld. Alleen de hoogleraren worden tevens bij de universiteit aangesteld. Hun aanstelling bij de universiteit heeft het karakter van een zgn. 0-aanstelling. De bezoldigde aanstelling vindt plaats bij het ziekenhuis, dat ook de werkgeversrol vervult. Voor het betrokken personeel geldt het arbeidsvoorwaardenregime dat geldt voor het personeel in het academisch ziekenhuis.

Het personeel van het LUMC heeft actief en passief kiesrecht voor de ondernemingsraad van het ziekenhuis. Er is geen faculteitsraad. De studenten hebben medezeggenschap in de vorm van een studentenraad met het recht op overleg en informatie, voorstel- en adviesrecht en, ten aanzien van enkele onderwerpen, instemmingsrecht. Deze rechten hebben betrekking op alle onderwijsaangelegenheden binnen het LUMC. Deze afwijkingen van de bepalingen van de WHW inzake de medezeggenschap zijn door de minister op het daartoe strekkende verzoek van de raad van toezicht van de Universiteit Leiden toegestaan op grond van artikel 9.50a WHW.

In dit model is in feite de uitvoering van de facultaire taken uitbesteed aan het LUMC. Daartoe ontvangt het LUMC van de universiteit de middelen die voor de faculteit der geneeskunde bestemd zijn. Er gaan dus in deze opzet twee geldstromen van de universiteit naar het LUMC: het geormerkte deel van de rijksbijdrage dat voor de werkplaatsfunctie bestemd is en een deel dat strekt tot vergoeding voor de uitvoering van de facultaire taken. Deze taken worden uitgevoerd op naam en onder de verantwoordelijkheid van de universiteit. Het college van bestuur behoudt zijn wettelijke eindverantwoordelijkheid voor aangelegenheden op het gebied van onderwijs en onderzoek en zijn wettelijke verantwoordelijkheid voor de rechtmatige en doelmatige besteding van de daarvoor door de rijksoverheid aan de universiteit verstrekte middelen.

[12-056] De hierboven gegeven korte omschrijving van het Maastrichtse en Leidse model illustreert de verscheidenheid bij de vormgeving van de universitaire medisch centra. Hoewel bij het Maastrichtse model gebruik is gemaakt van de wettelijke mogelijkheid van het GUO is het toch niet op alle punten overeenkomstig de wet: delegatie aan het GUO van alle bij wet geattribueerde taken en bevoegdheden van de decaan of het faculteitsbestuur is niet mogelijk. De wettelijke grondslag daarvoor, zoals vereist in artikel 10:15 Awb, ontbreekt. De wet zou hiervoor een voorziening

moeten geven. Ook het Leidse model staat op gespannen voet met de wet. De raad van bestuur van het LUMC wordt door de raad van toezicht van het ziekenhuis benoemd. Nu deze raad ook als faculteitsbestuur fungeert, is gelet op de wettelijke bepaling dat de leden van het faculteitsbestuur door het college van bestuur worden benoemd, op zijn minst nodig dat het college van bestuur instemt met de benoeming van de leden van de raad van bestuur door de raad van toezicht en de raad van toezicht instemt met de benoeming van de decaan in het faculteitsbestuur (en dus ook in de raad van bestuur van het LUMC). Ook is er strijd met de wettelijke bepalingen over de (dubbele) benoeming van de afdelingshoofden en het overige wetenschappelijk personeel. De wet zou deze strijdigheden moeten wegnemen.

12.8. De centrale vraagstelling toegespitst op de relatie universiteit en academisch ziekenhuis

[12-057] Vanuit de in hoofdstuk 1 van dit boek geformuleerde centrale vraagstelling, hoe de zelfstandigheid van de instellingen voor hoger onderwijs ten opzichte van de overheid kan worden vergroot zonder dat hiermee afbreuk wordt gedaan aan de verantwoordelijkheid van de minister van OCW voor het stelsel van hoger onderwijs, dient te worden nagegaan of bepalingen in de WHW nog wel adequaat zijn.

[12-058] Vooropgesteld zij dat de feitelijke ontwikkelingen naar universitaire medische centra, waarbij de faculteit der geneeskunde (onder welke benaming ook) in vergaande mate is geïntegreerd in het academisch ziekenhuis, onomkeerbaar lijken. Dankzij deze bestuurlijke en organisatorische integratie is een integraal beleid en beheer op het gebied van de patiëntenzorg, onderwijs en onderzoek mogelijk geworden, waaraan blijkens de vorming van de universitaire medische centra behoefte was en is.

[12-059] De wet dient aan deze ontwikkelingen te worden aangepast en dus het universitair medisch centrum regelen. Gelet op de bestaande uiteenlopende modellen zou de regeling summier moeten zijn. Bovendien doet een summiere regeling recht aan de zelfstandigheid van de universiteit en van het academisch ziekenhuis. Dit betekent dat de wet niet meer het academisch ziekenhuis moet regelen maar het universitair medisch centrum.

[12-060] In de eerste plaats zal de wet de doelstelling en de taken van het universitaire medisch centrum moeten regelen. Dit centrum is gericht op patiëntenzorg alsmede op het, uit naam en onder verantwoordelijkheid van de universiteit waarmee het is verbonden, verzorgen van wetenschappelijk geneeskundig onderwijs en het verrichten van wetenschappelijk geneeskundig onderzoek. Deze doelstelling is vervolgens te concretiseren in een aantal wettelijke taken: het verrichten van patiëntenzorg, het mede vervullen topklinische en topreferentiefuncties in de gezondheidszorg, het verzorgen namens de universiteit waaraan het is verbonden, van in elk geval de bachelor- en masteropleidingen geneeskunde. Het verzorgt voorts diverse vervolgopleidingen, zoals die tot medisch specialist, tot huisarts, de verpleegkundige vervolgopleidingen, enz.

[12-061] In de tweede plaats zal de wet de aanspraak van het universitaire medisch centrum op bekostiging moeten regelen. Daarbij gaat het om de aanspraak van het centrum op het geormerkte deel van de rijksbijdrage aan de universiteit in verband met de werkplaatsfunctie. De wet zal voorts moeten aangeven dat het centrum jegens de universiteit waarmee het is verbonden, aanspraak heeft op bekostiging voor het uitvoeren van de taken die het op naam en onder verantwoordelijkheid van de universiteit uitvoert. Over de omvang hiervan en de daarvoor geldende bekostigingsvoorwaarden zullen de raad van bestuur van het centrum en het college van bestuur afspraken moeten maken.

[12-062] Die bekostigingsvoorwaarden dienen erin elk geval in te voorzien dat de opleidingen die het centrum verzorgt waaraan wettelijke titels zijn verbonden, onderworpen zijn aan het kwaliteitszorgsysteem van de universiteit en dat de academische vrijheid in acht wordt genomen. In die voorwaarden zal ook moeten worden aangegeven welke informatie het centrum aan de universiteit verstrekt. De studenten blijven aan de universiteit ingeschreven met alle rechten en plichten die daaraan zijn verbonden. Het college van bestuur blijft daarvoor verantwoordelijk en bevoegd. De bekostigingsvoorwaarden zullen erin moeten voorzien dat de studenten geneeskunde op dezelfde wijze worden behandeld als de overige studenten van de universiteit. Het personeel dat binnen het centrum die opleidingen verzorgt of wetenschappelijk geneeskundig onderzoek verricht, is in dienst van het centrum voor zover de universiteit en het centrum niet anders overeenkomen. Hoogleraren kunnen als zodanig echter uitsluitend aan de universiteit worden benoemd. Daarvoor gelden de benoemingscriteria en -procedures van de universiteit. Het college van bestuur kan, op voorstel van de raad van bestuur van het centrum, dat tevens als faculteitsbestuur fungeert, personeelsleden van het centrum die daarvoor in aanmerking komen, tot hoogleraar benoemen maar het college van bestuur kan hen ook, als daarvoor grond is, deze kwaliteit weer ontnemen.

[12-063] De huidige wettelijke regeling van de bestuursorganisatie die voorziet in een raad van bestuur, raad van toezicht en stafconvent kan blijven bestaan. Bepaald zal moeten worden de raad van bestuur van het centrum tevens fungeert als faculteitsbestuur, dat de decaan geneeskunde in die raad zitting heeft, dat de decaan wordt benoemd en ontslagen door het college van bestuur in overeenstemming met de raad van toezicht van het centrum en de overige leden van de raad van bestuur worden benoemd en ontslagen door de raad van toezicht van het centrum in overeenstemming met het college van bestuur. Omdat de raad van bestuur van het centrum tevens het faculteitsbestuur is, behoeven geen bij wet aan het faculteitsbestuur geattribueerde bevoegdheden aan de raad van bestuur te worden gedelegeerd.

[12-064] De regeling van de dubbele aanstelling kan vervallen, althans facultatief worden gemaakt. Zij moet in elk geval vervallen als alle openbare universiteiten en, als gevolg daarvan, ook de openbare academisch ziekenhuizen, een privaatrechtelijke status krijgen en daarmee bijzondere instellingen worden, waarbij het personeel niet

wordt aangesteld maar in dienst wordt genomen op arbeidsovereenkomst. In dat geval kunnen ook de bepalingen over het GBO en het GUO vervallen. Net zo min als voor de universiteiten behoeft de wet regels te geven voor de arbeidsvoorwaarden en de medezeggenschap van het personeel van het universitair medisch centrum. Daarvoor gelden de normale regels. Voor de medezeggenschap van de studenten, zal moeten worden voorzien in een studentenraad.

[12-065] Naar mijn mening geeft een summierere regeling als hierboven geschetst, de universiteit en het universitair medisch centrum de vereiste zelfstandigheid zonder dat daardoor afbreuk wordt gedaan aan de verschillende verantwoordelijkheden en belangen.

13. SLOTBESCHOUWINGEN EN CONCLUSIES

13.1. Inleiding

[13-001] De centrale vraag in dit boek is of binnen de constitutionele uitgangspunten van het Nederlands bestel de zelfstandigheid van de instellingen voor hoger onderwijs ten opzichte van de overheid kan worden vergroot, en wel op een zodanige wijze dat daarbij geen afbreuk wordt gedaan aan de verantwoordelijkheid van de overheid zoals deze naar thans heersende opvattingen wordt gezien. Een grote mate van zelfstandigheid van de instellingen voor hoger onderwijs is, zo is sedert de eerste jaren na de Tweede Wereldoorlog de heersende mening, in het belang van het hoger onderwijs en het onderzoek. Omdat de verhouding van overheid en instellingen voor hoger onderwijs in belangrijke mate is neergelegd in de WHW, is voor de beantwoording van deze vraag een beschrijving en analyse van deze wet noodzakelijk. Dit is gebeurd in de hoofdstukken 2 tot en met 12 van dit boek aan de hand van een aantal thema's, waarop in de volgende paragrafen wordt teruggekomen. De conclusies die in die hoofdstukken zijn getrokken, worden in dit hoofdstuk samengevat.

[13-002] In hoofdstuk 1 is ingegaan op de verantwoordelijkheid van de overheid voor het hoger onderwijs. Het onderwijs – dus ook het hoger onderwijs – is een voorwerp van de aanhoudende zorg van de regering, zo bepaalt artikel 23 Grondwet. Deze verantwoordelijkheid van de overheid betreft het stelsel van hoger onderwijs als geheel: de overheid is ervoor verantwoordelijk dat een stelsel van hoger onderwijsvoorzieningen in stand wordt gehouden dat zowel kwalitatief als kwantitatief voorziet in de maatschappelijke behoeften in de ruimste zin van het woord. Voor het waarmaken van deze verantwoordelijkheid hanteert de overheid twee instrumenten: een systeem van accreditatie en bekostiging. De bekostiging brengt mee dat de overheid er ook voor verantwoordelijk is dat de in het kader van de bekostiging verstrekte middelen rechtmatig en doelmatig worden besteed.

[13-003] In hoofdstuk 1 is voorts vastgesteld dat de hoger onderwijswetgeving uitgaat van de zelfstandigheid van de instellingen en dat deze zelfstandigheid is te omschrijven als de mate van vrijheid en onafhankelijkheid die de instelling als geheel heeft ten opzichte van de rijksoverheid. De zelfstandigheid van de instellingen voor hoger onderwijs houdt in dat zij binnen hun wettelijke doelstelling vrij zijn te doen en te laten wat zij wensen mits zij zich daarbij houden aan de algemene, voor ieder in Nederland geldende geschreven en ongeschreven rechtsregels en aan de bijzondere regels van de WHW. De overheid heeft slechts die bevoegdheden ten aanzien van de instellingen die haar bij of krachtens de wet zijn gegeven. In hoofdstuk 1 is verder een overzicht van de bevoegdheden gegeven die de overheid bij of krachtens de WHW ten opzichte van de instellingen heeft. Ook is erop gewezen dat de zelfstandigheid van de instellingen niet alleen door die bevoegdheden wordt beperkt maar ook door de regels van de WHW zelf. Deze regels zijn voor de bekostigde instellingen voorwaarden voor bekostiging. Een aantal van deze voorwaarden zijn voor de niet-bekostigde instellingen – alsmede

voor de bekostigde instellingen waar het opleidingen betreft waarvoor zij niet worden bekostigd – voorwaarden voor “erkenning”, waaraan ter waarborging van de deugdelijkheid van het onderwijs ten minste moet worden voldaan.

[13-004] Vervolgens is in hoofdstuk 1 duidelijk gemaakt dat in de loop der jaren de zelfstandigheid van de instellingen is vergroot in het kader van een proces van deregulering. Deze vergroting van de zelfstandigheid heeft plaatsgevonden met name op het gebied van de interne organisatie en de bedrijfsvoering. Het werd en wordt doelmatig geoordeeld de inrichting van de interne organisatie en de bedrijfsvoering over te laten aan de besturen van de instellingen zelf. Op het gebied van het onderwijs daarentegen is de zelfstandigheid eerder beperkt dan vergroot, terwijl het blijkens HOAK-nota de bedoeling was ook de zelfstandigheid van de instellingen juist op dat gebied te vergroten. Zij is beperkt door het feit dat de overheid het aangrijpingspunt voor sturing op een laag niveau binnen de instellingen heeft belegd: de individuele opleiding is het aangrijpingspunt voor de accreditatie, voor de macrodoelmatigheidstoets en voor de goedkeuring van de vestigingsplaats.

[13-005] In hoofdstuk 1 is het voorstel uit de nota “Bruikbare rechtsorde” besproken om de zelfstandigheid van de instellingen te vergroten door de voorschriften voor de instellingen voor hoger onderwijs te formuleren op een hoger abstractieniveau. Gedetailleerde regelgeving zou, aldus dit voorstel, kunnen worden vervangen door de voorschriften te formuleren in de vorm van zorgplichten. Mede aan de hand van het ingetrokken ontwerp van een WHOO is daarbij een aantal kritische kanttekeningen geplaatst. Daarin is de conclusie getrokken dat doordacht en voorzichtig moet worden omgegaan met het introduceren in de (hoger) onderwijswetgeving van zorgplichten en dat vermindering van regelgeving en bestuurslasten op een andere wijze eenvoudig mogelijk is. De indruk bestaat dat OCW met de introductie van de zorgplichten in de WHOO eerder wilde suggereren dat het dereguleert om politiek te scoren, dan dat er daadwerkelijk een lastenverlichting voor de instellingen voor hoger onderwijs werd nagestreefd. Deze indruk wordt versterkt door operaties waarbij bijv. onder het mom van deregulering evident uitgewerkte regelingen werden ingetrokken zonder dat er daardoor iets in de werkelijkheid veranderde. Ik heb dit bestempeld als schijn-deregulering.

[13-006] Zoals in hoofdstuk 1 is gezegd, opereren de Nederlandse instellingen voor hoger onderwijs op een internationale markt van kennisinstellingen, waar stevig wordt geconcurrereerd om de beste medewerkers en studenten. Zij moeten voor die medewerkers en studenten aantrekkelijk zijn. Daarvoor is niet alleen noodzakelijk dat het onderwijs en het onderzoek van hoog niveau zijn maar is ook nodig dat de instellingen aantrekkelijke initiële en niet-initiële opleidingen en promotietrajecten aanbieden. De Nederlandse overheid moet hen daartoe in staat stellen en aanpassingen van het onderwijsaanbod niet via bureaucratische procedures en dubieuze, aan de nationale verhoudingen ontleende criteria belemmeren. In het algemeen mag van de Nederlandse overheid worden verwacht dat zij de Nederlandse instellingen in staat stelt hun positie

op de internationale markt te behouden en te verbeteren. De zelfstandigheid van de bekostigde instellingen op het gebied van het onderwijsaanbod is daarvoor van het grootste belang.

[13-007] In een nieuwe wet op het gebied van het hoger onderwijs moet dan ook, zoals in hoofdstuk 1 gezegd, uitgangspunt zijn een vergroting van de zelfstandigheid van de instellingen op het gebied van het onderwijsaanbod. Een tweede uitgangspunt moet zijn een zoveel mogelijk gelijk speelveld voor alle bekostigde en niet bekostigde instellingen voor hoger onderwijs, opdat een eerlijke concurrentie zowel op de nationale als internationale markt tussen de instellingen mogelijk is. Deze uitgangspunten brengen mee dat het open systeem van het hoger onderwijs moet worden gerestaureerd maar ook gemoderniseerd en dat voor bekostigde en niet-bekostigde instellingen zoveel mogelijk dezelfde spelregels gaan gelden. Allerlei bijzondere regelingen voor bekostigde instellingen die op zich zelf niet met de bekostiging van doen hebben, moeten worden afgeschaft. Wat dit laatste betreft dient zo veel mogelijk te worden aangesloten bij hetgeen in de maatschappij gangbaar is. Wat in de maatschappij gangbaar is, kan en moet ook voor de instellingen voor hoger onderwijs gelden. De hoger onderwijswetgeving moet als het ware worden genormaliseerd; de pedagogische provincialiteit moet worden doorbroken. Deze uitgangspunten zijn nader uitgewerkt met name in de hoofdstukken 2 en 3 aan de hand van het thema “instellingen, open bestel en de regelgeving”, resp. het thema “kwaliteitszorg en accreditatie”.

[13-008] Beide uitgangspunten hebben consequenties voor de overige thema's, die in de hoofdstukken 4 tot en met 12 zijn besproken en becommentarieerd en waarop in de volgende paragrafen wordt teruggekomen: bekostiging, resp. onderwijs, examens en graadverlening, personeel, studenten, organisatie van het bestuur, medezeggenschap, rechtsbescherming van personeel en studenten, en de relatie van universiteit en academisch ziekenhuis.

13.2. Instellingen, open bestel en de regelgeving

[13-009] In hoofdstuk 2 zijn de verschillende wijzen waarop instellingen voor hoger onderwijs kunnen worden onderscheiden, besproken: universiteiten, hogescholen en andere instellingen, openbare en bijzondere instellingen, en bekostigde en niet bekostigde instellingen. Er is op gewezen dat deze onderscheidingen elkaar kruisen en dat bijv. een universiteit openbaar kan zijn of bijzonder, bekostigd of niet bekostigd kan worden.

[13-010] In dat hoofdstuk is uiteengezet dat de termen universiteit en hogeschool meerzinnig zijn: zij kunnen de aanduiding zijn van twee verschillende schooltypen en van twee instituties, die zich van elkaar en van andere instellingen onderscheiden door hun specifieke doelstellingen. Opgevat als schooltypen is een fusie van een universiteit en een hogeschool tot één (nieuw) schooltype per definitie uitgesloten. Wel kunnen een universiteit en een hogeschool door dezelfde rechtspersoon in stand worden gehouden

en kunnen zij een zogenaamde scholengemeenschap vormen. De Open Universiteit Nederland is in feite zo'n scholengemeenschap. Als instituut zijn universiteit en hogeschool doelorganisaties. Universiteiten zijn ingevolge de wet instellingen voor hoger onderwijs die gericht zijn op het verzorgen van wetenschappelijk onderwijs en het verrichten van wetenschappelijk onderzoek. Hogescholen zijn instellingen voor hoger onderwijs die gericht zijn op het verzorgen van hoger beroepsonderwijs en op het verrichten van onderzoek dat gericht is op de beroepspraktijk. De wettelijke doelstellingen die het werkgebied van de universiteit, resp. hogeschool bepalen, worden in de wet voor de bekostigde universiteiten en hogescholen geconcretiseerd in een aantal taken die zij in elk geval moeten vervullen. Voor de wettelijke taken wordt bekostiging verstrekt. Zij kunnen uiteraard naast die wettelijke taken allerlei andere activiteiten ondernemen als deze maar dienstig zijn aan de verwezenlijking van hun wettelijke doelstelling.

[13-011] Bij de wijzigingswet inzake "versterking besturing" is expliciet in de WHW een specifieke categorie universiteiten geïntroduceerd: de levensbeschouwelijke universiteiten. In hoofdstuk 2 is erop gewezen dat het opnemen van deze universiteiten als een afzonderlijke categorie – met een zeer beperkte doelomschrijving! – niet past in het systeem van de wet en bovendien onnodig hun verdere ontwikkelingsmogelijkheden belemmert. Het belet hen onder andere opleidingen in te stellen die nauw met de desbetreffende levensbeschouwing zijn vervlochten maar die niet specifiek opleidingen voor een levensbeschouwelijk ambt of beroep zijn. Levensbeschouwelijke universiteiten zijn universiteiten en moeten als afzonderlijke categorie uit de wet worden geschrapt.

[13-012] In hoofdstuk 2 is onder andere ingegaan op het onderscheid tussen openbare en bijzondere instellingen. Een openbare instelling gaat uit van een publiekrechtelijke rechtspersoon; een bijzondere instelling gaat uit van een rechtspersoon met volledige rechtsbevoegdheid, uiteraard niet zijnde een publiekrechtelijke rechtspersoon. Bijzondere instellingen kunnen een levensbeschouwelijke, daaronder mede begrepen een godsdienstige, of een neutrale grondslag hebben.

[13-013] De rechtspersoon waarvan de openbare universiteiten uitgaan is het Rijk. Het feit dat deze universiteiten rijksuniversiteiten zijn, heeft overigens nauwelijks nog betekenis. De enige bijzondere bevoegdheid die het rijk i.c. minister van OCW c.q. die van EL&I (v/h LNV) nog heeft, is die tot het benoemen en ontslaan van de leden van de raad van toezicht. De openbare universiteiten behoren echter niet tot de rechtspersoon Staat der Nederlanden. Zij zijn zelfstandige rechtspersonen. Zij zijn ook zelfstandige bestuursorganen (zbo's) omdat zij als publiekrechtelijke instellingen met openbaar gezag zijn bekleed: zij kunnen eenzijdig, althans formeel, personeel aanstellen, studenten inschrijven en de juridische positie van hun personeel en hun studenten regelen. De openbare universiteiten vallen echter niet onder de werking van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (Kaderwet zbo's) omdat zij vóór de inwerkingtreding van die wet zijn ingesteld (art. 2, tweede lid, Kaderwet zbo's). Dat

zou ook uit beleidsmatig oogpunt niet gewenst zijn zoals ook in de memorie van toelichting op het ontwerp dat tot die wet heeft geleid, is opgemerkt. Hun zelfstandigheid zou hierdoor aanzienlijk worden ingeperkt, waardoor bovendien een zo veel mogelijk gelijk speelveld voor alle bekostigde instellingen voor hoger onderwijs illusoir zou worden. De bijzondere instellingen zijn immers niet met openbaar gezag bekleedt en dus geen zbo's. Dat de meeste universiteiten openbare instellingen zijn is alleen historisch te verklaren. De doelstelling en taken van de universiteit nopen hier niet toe. Er zijn immers ook bijzondere universiteiten! De hogescholen zijn op dit ogenblik alle bijzondere instellingen.

[13-014] Het karakter van een instelling, openbaar of bijzonder, heeft een aantal consequenties. In de eerste plaats is de WHW voor de openbare instellingen niet slechts bekostigingsvoorwaarde maar rechtstreeks bindend. Voor de bijzondere instellingen daarentegen zijn de bepalingen van de wet ingekleedt in de vorm van voorwaarden die bij het niet in acht nemen daarvan kunnen leiden tot de ontneming van rechten ten aanzien van de graadverlening en/of bekostiging. In de tweede plaats gelden voor openbare instellingen en in het bijzonder voor hun organen de wetten die voor publiekrechtelijke organen gelden. Daartoe behoort allerlei voor typische overheidsorganen ontwikkelde regelgeving die voor de relatie overheid en burger relevant is, maar die ook voor de openbare universiteiten geldt zonder dat daarmee bij de ontwikkeling van die regelgeving rekening is gehouden. Voor bijzondere instellingen geldt deze regelgeving niet. Een en ander heeft gevolgen voor onder andere de relatie van de instelling met haar personeelsleden en studenten en met derden. Het uitgangspunt dat voor alle bekostigde en niet bekostigde instellingen zoveel mogelijk dezelfde spelregels moeten gaan gelden, brengt mee dat de openbare universiteiten een privaatrechtelijke status moeten verkrijgen, dus bijzondere universiteit moeten worden.

[13-015] Instellingen voor hoger onderwijs kunnen ook worden onderscheiden in bekostigde en niet-bekostigde instellingen. De eerstbedoelde instellingen hebben aanspraak op bekostiging door de overheid voor hun wettelijke taken, waaronder het verzorgen van initiële opleidingen waaraan wettelijke graden en wettelijk beschermde titulatuur is verbonden. Zij moeten daarbij de bij of krachtens de WHW gestelde bekostigingsvoorwaarden in acht nemen. Een aantal van deze bekostigingsvoorwaarden is zo direct van belang voor de deugdelijkheid van het onderwijs dat het niet voldoen daaraan onmiddellijk consequenties moet hebben voor de erkenning van de instelling als gerechtigde om op grond van examens van de desbetreffende opleiding(en) graden te verlenen. Er zijn zelfs handelingen die bij strijdigheid met deze voorwaarden zonder meer nietig zijn, bijv. – zoals recent bij een hogeschool lijkt te zijn geconstateerd – de afgifte van een verklaring dat de examinandus voor een tentamen is geslaagd door een examiner die niet als zodanig door de desbetreffende examencommissie is aangewezen, of de afgifte van een getuigschrift door de examencommissie terwijl de examinandus niet alle onderdelen van dat examen met goed gevolg heeft afgelegd noch van het afleggen daarvan is vrijgesteld en ook een door die examencommissie vastgestelde compensatieregeling niet van toepassing is. Voor de niet bekostigde instellingen die

graden mogen verlenen, gelden deze voorwaarden ook, uiteraard niet als bekostigingsvoorwaarden, maar als voorwaarden waaraan ter waarborging van de deugdelijkheid van het onderwijs moet worden voldaan. Voor hen zijn dit per definitie minimumvoorwaarden. Zij mogen hogere eisen stellen ter waarborging van de deugdelijkheid van hun onderwijs onder andere wat het niveau betreft waaraan de aanstaande bachelor- of masterstudenten moeten voldoen. De bekostigde instellingen mogen voor zover zij worden bekostigd, dit niet, behoudens enkele uitzonderingen. Waar zij niet worden bekostigd bijv. wat postinitiële opleidingen betreft, gelden per definitie geen bekostigingsvoorwaarden en vallen zij onder hetzelfde regime als de niet-bekostigde instellingen.

[13-016] In hoofdstuk 2 is voorts uiteengezet dat de in de Grondwet gewaarborgde vrijheid van onderwijs betekent dat ieder die dat wenst een instelling voor hoger onderwijs kan oprichten. Het voor het hoger onderwijs tot voor kort bestaande systeem maakte het mogelijk dat zo'n instelling als het onderwijs kwalitatief aan de maat was, als universiteit of hogeschool werd aangewezen. Aangewezen universiteiten of hogescholen konden vervolgens in (de bijlage van) de wet worden opgenomen waardoor zij bekostigde universiteiten of hogescholen werden. Aan dit open bestel is bij de wijziging van de WHW in het kader van "versterking besturing" ernstig afbreuk gedaan door de mogelijkheid van aanwijzing als universiteit of hogeschool te schrappen, terwijl vanuit de politiek juist is gevraagd om een moderner, flexibeler open bestel. In de plaats daarvan is gekozen voor een systeem waarbij een rechtspersoon voor hoger onderwijs van de minister het recht kan verkrijgen geaccrediteerde opleidingen te verzorgen. De reden van de vervanging van de mogelijkheid tot aanwijzing als universiteit of hogeschool door de regeling van toestemming om graden te verlenen, is niet adequaat toegelicht. Ik heb gewezen op de consequenties van de afschaffing van de mogelijkheid als universiteit te worden aangewezen. In hoofdstuk 2 is aangegeven dat om te komen tot een moderner, flexibeler open bestel de aanwijzing als universiteit of hogeschool weer in de wet moet worden opgenomen en dat aangewezen instellingen indien zij aan in de wet opgenomen criteria voldoen, overeenkomstig een in de wet opgenomen procedure bekostigde instellingen moeten kunnen worden.

13.3. Kwaliteitszorg en accreditatie

[13-017] De vermelding van universiteiten en hogescholen in de bijlage van de WHW en de aanwijzing als universiteit of hogeschool zijn beide te beschouwen als vormen van instellingsaccreditatie. Zij veronderstellen en veronderstelden dat de kwaliteit van het onderwijs en wat de universiteiten betreft bovendien die van het onderzoek, voldoende was gewaarborgd. Daarvoor is in de jaren tachtig van de vorige eeuw een systeem van kwaliteitszorg geïntroduceerd waarin de kwaliteit van de opleidingen en van het onderzoek werd beoordeeld door visitatiecommissies waarin externe, onafhankelijke deskundigen zitting hadden. De in 2002 geïntroduceerde accreditatie van opleidingen bouwt hierop voort maar heeft het systeem van kwaliteitszorg door middel van visitatiecommissies schade toegebracht. Door de directe koppeling van visitatie en

accreditatie werden aan de uitkomsten van het visitatieproces rechtsgevolgen verbonden, waardoor dat proces is verworden tot een sterk bureaucratisch en gejuridiseerd proces. Onbevagenheid bij docenten, visitatiecommissies en instellingsbesturen, is vervangen door behoedzaamheid. Zo passen de visitatiecommissies wel op zichtbaar voor de NVAO aan te geven op welke punten de opleiding moet worden verbeterd en als zij dat doen, letten zij nauwkeurig op de door hen gebruikte formuleringen opdat de NVAO de verbeterpunten niet als tekortkomingen opvat. Voor hun “timmermansoog” is geen plaats meer. De introductie van de instellingstoets kwaliteitszorg in 2010 lijkt een stap vooruit omdat bij een positief besluit van de NVAO naar aanleiding van die toets de visitatiecommissies een aantal instellingsbrede aspecten van kwaliteit bij de visitatie van een opleiding niet meer behoeven te beoordelen om dat dit in het kader van die toets al is gebeurd. Maar dat is dan ook het enige voordeel. Dus leidt de introductie van deze toets nauwelijks tot vermindering van administratieve lasten en geeft zij de instellingen en visitatiecommissies geen reden hun behoedzame gedrag te wijzigen omdat de directe koppeling van visitatie en accreditatie met de daaraan verbonden rechtsgevolgen de juridisering van het proces in stand houdt.

[13-018] Om het visitatieproces weer tot een proces te maken waar docenten en leden van commissies het met elkaar hebben over datgene waar het echt om gaat: de inhoudelijke kant van het onderwijs en de wijze en het niveau waarop gedoceerd en geëxamineerd wordt, is het zaak de directe koppeling van visitatie en accreditatie te doorbreken. Dit kan door de accreditatie niet te laten plaatsvinden op het niveau van de individuele opleiding maar uitsluitend op het niveau van de instelling. Instellingsaccreditatie moet dan ook in het Nederlands hoger onderwijs weer in ere worden hersteld. Dit zal ook werkelijk leiden tot reductie van de bureaucratie. De aanwijzing door de minister van een instelling voor hoger onderwijs als universiteit of hogeschool kan dan ook expliciet worden benoemd als accreditatie als universiteit of hogeschool. Deze aanwijzing is ook *conditio sine qua non* voor de bekostiging van de instelling, waarover niet meer de wetgever maar de minister moet beslissen.

[13-019] Instellingen voor hoger onderwijs worden in deze opzet geaccrediteerd als aan vier voorwaarden is voldaan.

In de eerste plaats moet zijn vastgesteld dat:

- zij wetenschappelijk onderwijs dan wel hoger beroepsonderwijs verzorgen,
- dat zij beschikken over een adequaat systeem van kwaliteitszorg ten aanzien van de opleidingen en het overig onderwijs dat zij verzorgen en – in elk geval voor zover het universiteiten betreft – ten aanzien van het onderzoek, door middel van visitatiecommissies bestaande uit externe deskundigen (“peer reviews based assessments”) en met betrokkenheid van studenten en
- dat dit systeem ook daadwerkelijk functioneert.

Met deze vaststelling moet de NVAO worden belast. De accreditatie wordt niet verleend door de NVAO maar door de minister. De NVAO adviseert de minister. Een

positief advies van de NVAO is voorwaarde voor accreditatie van de instelling maar niet de enige voorwaarde.

In de tweede plaats moet het bestuur van de betrokken instelling hebben aangetoond dat de continuïteit van instelling voldoende is gewaarborgd.

Hierover zal de inspectie de minister moeten adviseren.

In de derde plaats moet over de integriteit van de bestuurders van de instelling door de minister positief zijn geoordeeld.

Personen van wie vaststaat dat zij zich – in welke hoedanigheid ook – hebben schuldig gemaakt aan een aantal limitatief in de wet opgesomde gedragingen of, hoewel zij in de positie waren in geval van dergelijke gedragingen van anderen daartegen maatregelen te nemen, dit achterwege hebben gelaten, behoren geen deel uit te maken van het bestuur van een instelling waaraan de overheid door middel van accreditatie vertrouwen schenkt. Bij deze gedragingen moet worden gedacht aan onherroepelijke veroordeling jegens misdrijf, aan fraude bij het afnemen van examen en fraude bij de verwerving van bekostiging alsmede aan laksheid bij het nemen van adequate maatregelen bij gebleken fraude.

Ten slotte moet de instelling zich houden aan de in de wet opgenomen voorwaarden van accreditatie. Deze komen wat de opleidingen betreft overeen met de huidige voorwaarden voor erkenning waaraan ter waarborging van de deugdelijkheid van het onderwijs ten minste moet worden voldaan: wettelijke bepalingen over de vooropleidings-eisen, de studielast, de onderwijs- en examenregeling, de examens, de examencommissie en de verlening van graden of titels.

[13-020] De accreditatie wordt in deze opzet verleend door de minister van OCW. Zij wordt verleend voor bijv. tien jaar. Gedurende de termijn van accreditatie moet de instelling zich houden aan voorwaarden voor accreditatie. Tussen de NVAO en de inspectie komt een duidelijke taakverdeling. De NVAO moet niet alleen belast zijn met de advisering over het verlenen van accreditatie maar ook met het voortdurend toezicht op de geaccrediteerde instellingen waar het gaat om het naleven van deze accreditatievoorwaarden en het functioneren van het kwaliteitszorgsysteem. De NVAO moet dus beschikken over een aantal van de bevoegdheden die krachtens de Awb aan een toezichthouder toekomen. De NVAO zal steekproefsgewijze of naar aanleiding van aanhoudende klachten van bijv. studenten moeten nagaan of het kwaliteitszorgsysteem van de desbetreffende instelling adequaat functioneert, of aanbevelingen in visitatierapporten worden uitgevoerd en of de wettelijke accreditatievoorwaarden worden nageleefd. De inspectie heeft op deze gebieden geen taak meer. Haar taken bestaan in het monitoren van de continuïteit van de geaccrediteerde instelling, en wel aan de hand van de jaarverslagen en -rekeningen van de instelling. De inspectie kan ook toezien op de integriteit van de bestuurders. Ingeval blijkt een rapport van de NVAO het kwaliteitszorgsysteem van een instelling niet of niet adequaat functioneert of accreditatievoorwaarden niet worden nageleefd dan wel blijkt een rapport van de inspectie de continuïteit van de instelling in gevaar dreigt te komen of de integriteit van bestuur

discutabel is geworden, kan de minister een waarschuwing geven en indien binnen een redelijke termijn aan die waarschuwing geen gevolg is gegeven, de accreditatie van de instelling tussentijds beëindigen, uiteraard met overgangsvoorzieningen voor de zittende studenten. Deze overgangsvoorzieningen kunnen bijv. inhouden dat zij in staat worden gesteld binnen een bepaalde termijn hun desbetreffende opleiding onder verantwoordelijkheid van een andere – geaccrediteerde – instelling af te ronden.

[13-021] Accreditatie van een instelling voor hoger onderwijs als universiteit of hogeschool is *conditio sine qua non* voor bekostiging van de instelling. De bestaande bekostigde instellingen zullen bekostigd blijven mits zij geaccrediteerd worden. Zo wordt bovendien kapitaalvernietiging voorkomen. Andere nog niet-bekostigde universiteiten of hogescholen kunnen echter ook bekostiging verkrijgen mits:

- zij zijn geaccrediteerd,
- zij uitgaan van een rechtspersoon zonder winstoogmerk, en
- de macrodoelmatigheid zich niet tegen hun bekostiging verzet.

Zij moeten meerwaarde hebben voor het stelsel als geheel. Zij kunnen deze meerwaarde hebben als zij (initiële) opleidingen verzorgen waaraan maatschappelijk behoefte is en waarin door de bestaande bekostigde instellingen niet of niet genoegzaam wordt voorzien, door het introduceren van een nieuwe onderwijskundige aanpak, enz. Als zij meer van hetzelfde brengen, is er geen reden voor bekostiging. Dat weegt zwaarder het belang dat verdunning van de beschikbare middelen moet worden voorkomen.

In geval van toetreding van een hogeschool tot de categorie bekostigde instellingen zal deze hogeschool ook onderzoek moeten verrichten (dat is immers een wettelijke taak van de bekostigde hogescholen) en zal bij de accreditatie ook het kwaliteitszorgsysteem van de hogeschool met betrekking tot het onderzoek positief moeten zijn beoordeeld.

[13-022] Bekostiging van een instelling brengt mee dat zij zich moet houden aan bekostigingsvoorwaarden. Daartoe behoren niet alleen de accreditatievoorwaarden maar ook overige bekostigingsvoorwaarden die betrekking hebben op de inrichting van het bestuur alsmede op de toegang, toelating, inschrijving (incl. collegegeldheffing), medezeggenschap en rechtsbescherming van studenten. Met het toezicht op de naleving van de overige bekostigingsvoorwaarden is de minister belast, die daarbij gebruik kan maken van de inspectie voor het onderwijs.

[13-023] Indien blijkt dat een bekostigde instelling of een of meer organen van die instelling zich niet houden aan de bekostigingsvoorwaarden en binnen een redelijke termijn aan een waarschuwing van de minister geen gevolg is gegeven, kan de minister besluiten de bekostiging geheel of gedeeltelijk in te houden of structureel te vermindern dan wel de instelling de status van bekostigde instelling te ontnemen. Verlies van accreditatie betekent automatisch het einde van de bekostiging.

13.4. Bekostiging

[13-024] De WHW draagt de bekostigde universiteiten en hogescholen taken op. Daarvoor hebben zij aanspraak op bekostiging. In hoofdstuk 4 is erop gewezen dat de relatie tussen de wettelijke taken (de bekostigingsgrondslag) en – de compartimentering van het macrobudget in – het bekostigingsmodel dient te worden hersteld. Alle wettelijke taken moeten een rol spelen bij de berekening van de rijksbijdrage. Voorts moet de overheid als zij nieuwe wettelijke taken toevoegt, ook het macrobudget adequaat verhogen. In dat hoofdstuk is er ook voor gepleit de overheid een zorgplicht op te leggen, nl. de plicht er zorg voor te dragen dat de (bekostigde) instellingen zodanig worden bekostigd dat zij redelijkerwijze in staat zijn hun wettelijke taken naar behoren uit te voeren.

[13-025] De wijze van bekostiging nl. door middel van een algemene berekeningswijze dient te worden gehandhaafd. Het is een eis van rechtszekerheid dat de rijksbijdrage wordt berekend op basis van geobjectiveerd criteria en niet afhankelijk wordt gesteld van de (politieke) waan van de dag. Afspraken met de overheid houden het gevaar in dat de overheid zich aan haar verplichtingen kan onttrekken met een beroep op het algemeen belang terwijl de instellingen aan hun verplichtingen worden gehouden. Het bekostigingsmodel moet eenvoudig en transparant zijn met relatief weinig en niet te zeer verfijnde parameters. Het moet in geen geval worden vermengd met kwaliteitsaspecten. Voor de bewaking en bevordering van de kwaliteit van onderwijs en onderzoek bestaan andere instrumenten: het kwaliteitszorgsysteem van de onderscheiden instellingen en het toezicht daarop door de NVAO. Bovendien leidt een koppeling van kwaliteitsoordelen en bekostiging tot juridisering met alle schadelijke gevolgen van dien. Het is ook een eis van rechtszekerheid dat het bekostigingsmodel niet om de twee of drie jaar weer wordt gewijzigd. Specifieke “potjes” met bijbehorende subsidievoorwaarden met als gevolg gedetailleerde overheidsbemoedienis moeten met kracht worden bestreden.

[13-026] De bestedingsvrijheid van de instellingen blijft begrensd door de eis van rechtmatige en doelmatige besteding van de rijksbijdrage, de eis van een doelmatig beheer van de door de overheid verstrekte middelen en wat private activiteiten betreft door de mededingingsregels. De rijksbijdrage mag ook voor private activiteiten worden gebruikt wanneer deze activiteiten bijdragen aan het verwezenlijking van de doelstelling van de instelling of daartoe dienstig zijn. De mededingingsregels en het uitgangspunt van een zo veel mogelijk gelijk speelveld voor bekostigde en niet bekostigde instellingen voor hoger onderwijs brengen mee dat waar marktverstoring of concurrentievervalsing kan optreden, de bekostigde instelling de door haar aangeboden private producten en diensten voor ten minste de integrale kostprijs op de markt zet.

[13-027] Het eerder genoemde uitgangspunt van normalisering brengt mee dat op de jaarverslaggeving van de bekostigde instellingen de desbetreffende bepalingen van Boek 2 van het BW van toepassing zijn. Eventuele noodzakelijke voorschriften, die

aanvullend of afwijkend zijn van de regeling van het BW, moeten in de wet zelf en niet in gedelegeerde regelgeving worden opgenomen. Ter bevordering van de rechtszekerheid en ter voorkoming van willekeur moet het controleprotocol worden vastgesteld bij amvb. Ook moet in de wettelijke opdracht aan de amvb duidelijk worden geformuleerd dat het controleprotocol zich richt tot de accountant en niet tot de instellingen.

13.5. Onderwijs, examens en graadverlening

[13-028] Bij de herintroductie van instellingsaccreditatie blijft de opleiding een centraal begrip. Alleen aan met goed gevolg afgelegde van opleidingen is wettelijk beschermde titulatuur en civiel effect verbonden. De inschrijving vindt plaats aan een instelling voor een opleiding. Ook het bindend studieadvies en de numerus fixus hebben betrekking op een opleiding. Er zal niet alleen een officieel register moeten zijn van geaccrediteerde instellingen maar ook een officieel register van opleidingen waaraan door de wet beschermde titulatuur is verbonden. Naast opleidingen in de zin van de wet kan een geaccrediteerde instelling ander onderwijs verzorgen. Het kwaliteitszorgsysteem van de instelling heeft ook op dat onderwijs betrekking. Bij accreditatie van de instelling moet ieder erop kunnen vertrouwen, dat al het onderwijs van de instelling aan de maat is. De wet behoeft echter voor dit andere onderwijs geen nadere regels te stellen. Zij verbindt aan dat onderwijs noch aan de daaraan verbonden toetsen enig rechtsgevolg.

[13-029] Overeenkomstig het uitgangspunt inzake de vergroting van de zelfstandigheid van de instellingen ook op het gebied van het onderwijsaanbod, vervalt de opleiding als aangrijpingspunt voor overheidssturing. De programmeervrijheid van de bekostigde instellingen zoals voorzien in het oorspronkelijk ontwerp van de WHW (ontwerp-Deetman) wordt hersteld, zij het dat in plaats van de sector gekozen wordt voor een aggregatieniveau tussen sector en opleiding: het domein. In hoofdstuk 5 zijn enkele voorbeelden gegeven hoe de sectoren “Gedrag en Maatschappij” en “Taal en Cultuur” in het wetenschappelijk onderwijs kunnen worden opgesplitst in domeinen.

[13-030] Bij de accreditatie worden aan de desbetreffende (bekostigde of niet-bekostigde) instelling domeinen toegewezen. Alleen aan opleidingen binnen deze domeinen is de wettelijke titulatuur en ander civiel effect verbonden. De toewijzing van een domein is niet vrijblijvend. Een instelling zal binnen elk van de haar toegewezen domeinen op zijn minst één opleiding moeten verzorgen. Een opleiding kan ook tot meer domeinen behoren. Als in een domein feitelijk geen enkele opleiding wordt verzorgd, kan dit domein aan de instelling worden ontnomen. Als dit het enige domein is dat aan de instelling is toegewezen, betekent dit beëindiging van de accreditatie. Bij de beslissing tot bekostiging van een geaccrediteerde instelling kan de minister besluiten dat de instelling niet voor alle bij de accreditatie toegewezen domeinen wordt bekostigd. Hij kan dit besluit uitsluitend baseren op redenen van macrodoelmatigheid d.w.z. als er gelet op de maatschappelijke behoefte in de meest ruime zin al genoeg van deze domeinen zijn. Macrodoelmatigheid blijft vanzelfsprekend alleen relevant en kan

alleen maar relevant zijn waar de overheid bekostigt. Het gaat daarbij om een doelmatige besteding van overheidsmiddelen.

[13-031] Binnen de aan hen toegewezen domeinen zijn bekostigde en niet-bekostigde universiteiten en hogescholen vrij nieuwe opleidingen in te stellen waaraan titulatuur en ander civiel effect is verbonden. Voor die opleidingen ontvangen bekostigde instellingen – voor zover de minister bij het toewijzen van domeinen niet anders heeft besloten – bovendien bekostiging. De macrodoelmatigheid is de grond waarop de minister kan bepalen dat een instelling voor een of meer domeinen en dus voor de in die domeinen verzorgde opleidingen niet meer bekostigd wordt. Als opleidingen binnen een domein worden ingesteld die niet redelijkerwijze behoren tot de door de minister aan de desbetreffende bekostigde universiteit of hogeschool toegewezen domeinen, is dit een grond waarop de minister aan die universiteit of hogeschool voor die opleiding het recht op bekostiging kan ontnemen door middel van een negatieve verklaring van bekostiging. In beide gevallen kan de instelling de opleiding(en) voortzetten maar dan zonder overheidsbekostiging. Als de kwaliteit van een of meer opleidingen structureel beneden de maat blijkt en dus het kwaliteitszorgsysteem van de instelling niet functioneert dan wel het instellingenbestuur geen adequate maatregelen heeft getroffen, leidt dat niet tot een ingrijpen van de minister op het niveau van een domein of een opleiding daarvan maar tot beëindiging van de accreditatie van de gehele instelling.

[13-032] Ten slotte dienen de regels over de vestigingsplaats van opleidingen te vervallen. Ook in de sector van het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie geeft de wet hiervoor geen regels. Voor de vestiging van een opleiding in een andere plaats moet een instelling goede redenen hebben. Er zullen in de regel ook kosten aan verbonden zijn. Het is een zaak van het instellingsbestuur de baten en lasten daarvan af te wegen. De medezeggenschap is hierbij betrokken. De ondernemingsraad heeft adviesrecht over een voorgenomen besluit tot wijziging van de plaats waar de onderneming haar werkzaamheden uitoefent. Daarvan is sprake als de plaats waar een opleiding feitelijk wordt verzorgd, wordt gewijzigd.

13.6. Onderzoek

[13-033] De WHW bevat, zoals in hoofdstuk 6 is vastgesteld, in tegenstelling tot het onderwijs en de positie van de student weinig bepalingen met betrekking tot het onderzoek en de positie van de onderzoeker. Op het onderzoek hebben slechts betrekking de wettelijke bepalingen over doelstelling en taken van universiteiten en hogescholen, de kwaliteitszorg, de bekostiging, de academische vrijheid en richtlijnen voor ethiek alsmede enkele bepalingen over de positie van de hoogleraar en de inrichting van de organisatie van de universiteit.

[13-034] Tot de wettelijke doelstelling behoort het verrichten van wetenschappelijk onderzoek. Dit onderzoek is voor het overgrote deel te karakteriseren als fundamenteel

onderzoek maar ook toepassingsgericht onderzoek valt binnen de wettelijke doelstelling en taak van de universiteiten. Dit onderzoek is gericht op specifieke economische of andere maatschappelijke toepassingen. Van universiteiten mag worden verwacht dat zij een bijdrage leveren aan de oplossing van maatschappelijke problemen en dat zij daartoe kennis overdragen aan de maatschappij. Hogescholen kunnen onderzoek ten doel hebben. Bekostigde hogescholen moeten dat zelfs ten doel hebben. Het onderzoek van hogescholen bestaat in ontwerp- en ontwikkelactiviteiten. Het gaat er hierbij om de beroepspraktijk in stand te houden en te ontwikkelen door deze verder te helpen. Het onderzoek aan de hogescholen is praktijkgestuurd onderzoek.

[13-035] Het verrichten van wetenschappelijk onderzoek is voor de bekostigde universiteiten een wettelijke taak. Het verrichten van ontwerp- en ontwikkelactiviteiten of onderzoek gericht op de beroepspraktijk is een der wettelijke taken van de (bekostigde) hogescholen. Voor hun wettelijke taken hebben de (bekostigde) universiteiten en hogescholen aanspraak op bekostiging door de overheid. De ontwerp- en ontwikkelactiviteiten en het onderzoek van de hogescholen worden voor de bekostiging echter gerekend tot het onderwijs waarmee het verband houdt. Voor de hogescholen is de bekostiging van deze taak dus inbegrepen in de bekostiging voor hun onderwijstaak. Dit is niet juist. Nu onderzoek een wettelijke taak van de bekostigde hogescholen is, behoren hiervoor structureel middelen te worden toegekend, in elk geval voor de daarvoor noodzakelijke infrastructuur. Er moet dus, net als het geval is in het bekostigingsmodel voor de universiteiten, ook in het model voor de hogescholen zijn voorzien in een landelijk onderzoekdeel dat aan de hand van objectieve criteria over de hogescholen wordt verdeeld.

[13-036] Instellingsaccreditatie veronderstelt bij de betrokken instelling een adequaat functionerend systeem van kwaliteitszorg voor al haar onderwijs- en onderzoekactiviteiten. Het kwaliteitszorgsysteem van een universiteit heeft dus mede betrekking op het wetenschappelijk onderzoek. Hetzelfde geldt voor een bekostigde hogeschool wat haar onderzoek betreft. Niet alleen het onderwijs maar ook het onderzoek moet regelmatig worden beoordeeld door onafhankelijke, externe deskundigen. Een adequaat functionerend kwaliteitszorgsysteem ook met betrekking tot onderzoek is voorwaarde voor accreditatie als universiteit. Hetzelfde geldt voor een hogeschool als deze toetreedt tot de categorie bekostigde instellingen.

[13-037] De wet bepaalt dat aan de instellingen de academische vrijheid in acht moet worden genomen. De academische vrijheid omvat mede de vrijheid in het beoefenen van de wetenschap. Deze vrijheid houdt de vrijheid van de wetenschapsbeoefenaar in om zelf het onderzoekthema te initiëren en bij het verrichten van onderzoek eigen inzichten te volgen. In een nieuwe wet voor het hoger onderwijs en onderzoek moet de bepaling inzake de academische vrijheid dan ook een ruimere werking hebben. Ook degenen die subsidie geven voor onderzoek of in geval van contractresearch tot onderzoek opdracht geven, dienen de academische vrijheid in acht te nemen. Hierbij is te denken is aan de bepaling dat ten aanzien van de docenten, onderzoekers en studenten

van de instellingen de academische vrijheid in acht wordt genomen. De academische vrijheid kan, waar het onderzoek betreft, worden gezien als een onderdeel van de meer omvattende vrijheid van wetenschap. Deze vrijheid van wetenschap omvat echter meer dan alleen de academische vrijheid. Zij brengt bijv. voor de overheid de taak mee zorg te dragen voor de instandhouding van het aanbod van bibliotheekvoorzieningen, voor een adequaat mediabeleid en voor openbaarheid van overheidsdocumenten. De vrijheid van wetenschap heeft ook betekenis voor de intellectuele eigendom in het bijzonder in relatie tot de openbaarmakingsvrijheid.

[13-038] De wet schrijft voor dat bij een (bekostigde) universiteit onderwijs en onderzoek plaatsvinden in de faculteit. Dit betekent dat deze activiteiten ook kunnen plaatsvinden in interfacultaire eenheden, als deze maar door de betrokken faculteiten worden gedragen. De faculteit als organisatie-eenheid voor onderwijs en onderzoek met haar relatieve autonomie dient ook voor (bekostigde) hogescholen te worden voorgeschreven ter versterking van de positie van de professionele kern: lectoren en docenten. Het bestuur van de faculteit moet uit de lectoren en docenten worden gerekruteerd. Dat bestuur stelt ook de kaders voor de vrijheid van de onderzoekers in de vorm van een onderzoekprogramma. Verder wordt de vrijheid van de onderzoeker ingekaderd door de beschikbaarheid van materiële ondersteuning en financiële mogelijkheden en door de wetgeving zoals de Wet op de dierproeven en de Wet bescherming persoonsgegevens. Het onderzoek moet voorts voldoen aan maatschappelijke en ethische normen en uiteraard aan door de vakgenoten erkende maatstaven. Ten slotte moet de onderzoeker het door hem verrichte onderzoek kunnen verantwoorden met zijn wetenschappelijke en morele integriteit.

[13-039] Organisaties als NWO en KNAW spelen een belangrijke rol bij de bevordering van de kwaliteit van het wetenschappelijk onderzoek. Beide organisaties hebben echter een hybride karakter: NWO kent subsidies toe aan onderzoekers van universiteiten en andere instituten maar omvat zelf ook instituten. De KNAW heeft de structuur van een publiekrechtelijke vereniging en fungeert als zodanig als adviesorgaan maar omvat net als NWO ook instituten. Uit een oogpunt van zuiverheid van verhoudingen en om de schijn van belangenverstrengeling te voorkomen, dienen de instituten van NWO en KNAW in een afzonderlijke institutenorganisatie of nog liever bij de universiteiten te worden ondergebracht. NWO, KNAW en KB dienen niet in een nieuwe wet voor het hoger onderwijs en onderzoek te worden opgenomen. Het voor hen geldende wettelijk regime verschilt op belangrijke onderdelen van het regime zoals dat voor de universiteiten en hogescholen geldt. NWO en de KNAW kunnen zonder meer onder de werking van de Kaderwet zbo's worden gebracht.

[13-040] In zo'n nieuwe wet is het niet nodig het aantal bepalingen met betrekking tot onderzoek uit te breiden. Universiteiten voeren zelf een onderzoekbeleid en moeten daarbij, gelet op de schaarste der middelen, prioriteiten en posterioriteiten stellen. Een universiteit kan niet op alle gebieden, ook niet in haar onderzoek, even goed zijn. Universiteiten zijn daarom overgegaan op het definiëren – onder namen als profi-

leringsgebieden, focusgebieden – van disciplinaire of interdisciplinaire gebieden waaraan zij voor hun onderzoek prioriteit geven. NWO en KNAW, de verschillende ministeries en “Europa” geven mede richting aan het onderzoekbeleid. Het Nederlandse wetenschapsbeleid is bewust bescheiden en beperkt zich tot het aanbrengen van accenten. Soms worden onderzoekgebieden gestimuleerd omdat er een maatschappelijke vraag is. Ook economische doelstellingen kunnen ertoe leiden dat bepaald onderzoek wordt bevorderd. Er worden keuzen gemaakt voor de lange termijn. Dit alles behoeft geen regeling in de wet.

13.7. Personeel

[13-041] In hoofdstuk 7 is vastgesteld dat de overheid zich ten aanzien van het hoger onderwijs op geen enkel gebied verder heeft teruggetrokken dan op dat van de arbeidsvoorwaarden en het personeelsbeleid en -beheer. Arbeidsvoorwaarden en personeelsbeleid en -beheer zijn een zaak van het bestuur van de instelling als werkgever en de vakorganisaties voor overheids- en onderwijspersoneel, resp. de desbetreffende medezeggenschapsorganen. Er is geen reden dit in de toekomst te wijzigen en de minister alsnog bevoegdheden terzake te geven. De op het personeel betrekking hebbende bepalingen van de WHW zijn voor het overgrote deel inmiddels achterhaald. Als de openbare universiteiten en academische ziekenhuizen (zoals ook met de openbare hogescholen is gebeurd), worden omgezet in bijzondere instellingen, kunnen deze bepalingen worden geschrapt. In een nieuwe wet zullen geen regels meer moeten worden opgenomen over de arbeidsvoorwaardenvorming en het arbeidsvoorwaardenoverleg. Hiervoor geldt de regelgeving die daarvoor in Nederland gangbaar is, nl. het BW en de Wet op de collectieve arbeidsovereenkomst, regelgeving die geldt zowel voor bekostigde als niet-bekostigde instellingen.

13.8. Studenten

[13-042] In hoofdstuk 8 is erop gewezen dat studenten kunnen worden beschouwd hetzij als consumenten van het door de instelling aangeboden onderwijs hetzij als actieve participanten in dat onderwijs, participanten die ook overigens actief zijn binnen de universitaire of hogeschoolgemeenschap. Er is in dat hoofdstuk ook op gewezen dat de politiek dubbelhartig is: nu eens wordt de student beschouwd als een actief lid van de universitaire of hogeschoolgemeenschap nl. waar het gaat om zijn invloed op het bestuur en zijn rol in de medezeggenschap, dan weer als een consument waar wordt gepleit voor vraagsturing en een verhaals- of compensatierecht. De wetgever regelt uitsluitend de positie van studenten aan bekostigde universiteiten en hogescholen en dan uiteraard alleen voor zover het opleidingen betreft waarvoor de instelling wordt bekostigd.

[13-043] De positie van de student van een niet-bekostigde instelling, de verhouding tussen die student en zijn instelling, zijn rechten en plichten worden geregeld in de overeenkomst die hij met de instelling heeft gesloten. De wet geeft geen voorschriften

over de inschrijving van studenten aan niet-bekostigde instellingen noch over de omvang van hun collegegeld, hun medezeggenschap en rechtsbescherming. Waar de overheid niet bekostigt, is er ook geen grond deze onderwerpen te regelen. Wel gelden voor de niet-bekostigde instellingen als voorwaarden voor de accreditatie van de instelling de wettelijke bepalingen inzake de vooropleidingseisen. Studenten aan die instellingen kunnen daaraan echter geen rechten ontleen. De vooropleidingseisen brengen tot uitdrukking het aanvangsniveau dat (initiële) bachelor- en masteropleidingen in het wetenschappelijk resp. hoger beroepsonderwijs ten minste moeten hebben. Over het aanvangsniveau van postinitiële masteropleidingen zwijgt de wet. Het ligt voor de hand dat dit hoger is dan dat van initiële masteropleidingen. Niet-bekostigde instellingen mogen selecteren en aan hun aanstaande bachelor- en masterstudenten hogere eisen stellen dan uit de vooropleidingseisen zou voortvloeien. De wetgever kan deze bevoegdheid niet wegnemen noch door voorwaarden voor bekostiging (zij bekostigt deze instelling immers niet) noch door voorwaarden voor erkenning waaraan ter waarborging van de deugdelijkheid van het onderwijs ten minste moet worden voldaan (dit zijn immers minimumvoorwaarden voor het aanvangsniveau). Het wettelijk voorschrift van artikel 70b, eerste lid, vierde volzin, juncto artikel 7.1, tweede lid, WHW dat de eisen die zij kunnen stellen bij de toelating tot initiële masteropleidingen uitsluitend betrekking hebben op kennis-, inzicht en vaardigheden die kunnen zijn verworven bij de beëindiging van een bacheloropleiding, is dan ook onhoudbaar.

[13-044] De wet regelt daarentegen uitvoerig de positie van de student van een bekostigde universiteit of hogeschool, zijn inschrijving, zijn rechten en plichten, zijn medezeggenschap en rechtsbescherming. Voor zover het gaat om opleidingen waarvoor de universiteit of hogeschool geen bekostiging ontvangt, verschilt de positie niet van die van een niet-bekostigde instelling. Alleen studenten die worden ingeschreven aan opleidingen waarvoor een bekostigde universiteit of hogeschool wordt bekostigd, zijn studenten in de zin van de wet. Alleen de inschrijving van die studenten is een inschrijving in de zin van de wet. In hoofdstuk 8 is uiteengezet dat de inschrijving aan een openbare universiteit een formeel eenzijdige beschikking is van het college van bestuur en dat de inschrijving aan een bijzondere instelling het karakter heeft van een overeenkomst. In dat hoofdstuk is er voorts op gewezen dat dit, behoudens waar het de rechtsbescherming van de student betreft, voor de rechtspositie van de student in de praktijk bijna geen verschil maakt. Ook de bijzondere instellingen dienen zich ten aanzien van de student en aanstaande student stipt te gedragen overeenkomstig de wettelijke bepalingen.

[13-045] Door de inschrijving verkrijgt de betrokkene de status van student. Aan deze status zijn rechten en (nauwelijks) plichten verbonden. Deze rechten en plichten vloeien voort uit de wet en uit de onderscheiden door de bevoegde organen van de universiteit of hogeschool krachtens de wet vastgestelde regelingen, waaronder de onderwijs- en examenregeling. Over deze rechten en plichten geeft het studentenstatuut informatie. Het statuut creëert echter zelf geen rechten of plichten: het heeft uitsluitend

declaratoire werking. De rechten van de student hebben betrekking op het onderwijs, de examens, de toegang tot inrichtingen en verzamelingen, de studentenvoorzieningen, de studiebegeleiding, de financiële ondersteuning en de medezeggenschap. Bovendien is voorzien in rechtsbescherming van de student. Er zij geen redenen in het kader van een nieuwe wet hierin wijziging te brengen.

[13-046] Eén belangrijk recht, dat niet uit de inschrijving voortvloeit maar daaraan per definitie voorafgaat, is het inschrijvingsrecht. Dit recht houdt in dat ieder die beschikt over een bewijs dat hem toegang geeft tot de desbetreffende opleiding dan wel dat hij tot die opleiding is toegelaten, voor die opleiding moet worden ingeschreven als hij ook aan de administratieve en financiële voorwaarden heeft voldaan. “Toegang” is toegang van rechtswege. “Toelating” veronderstelt selectie “aan de poort”. In hoofdstuk 8 is aangegeven dat voor het bacheloropleidingen “toegang” regel dient te blijven en dus selectie aan de poort tot een aantal limitatief in de wet opgesomde gevallen beperkt moet blijven:

- indien de uitoefening van het beroep of de beroepen waarop de desbetreffende opleiding voorbereidt, dan wel de organisatie en de inrichting van het onderwijs, specifieke eisen stelt wat kennis of vaardigheden betreft die niet of niet in voldoende mate onderdeel zijn van het voortgezet onderwijs of van het beroepsopleiding, bedoeld in de WEB, resp. specifieke eisen stelt ten aanzien van de eigenschappen van de student;
- voor opleidingen op het gebied van de kunst incl. lerarenopleidingen op dat gebied;
- in geval van een numerus fixus;
- ingeval van een “university college”.

[13-047] Introductie van de mogelijkheid dat bekostigde instellingen in principe alle bachelorstudenten “aan de poort” mogen selecteren, moet worden afgewezen. Deze selectie zou het diploma in het voortgezet onderwijs en in het bijzonder het vwo-diploma kunnen uithollen. Bovendien zou dit ertoe kunnen leiden dat aanstaande studenten zich bij meerdere instellingen aanmelden, aanstaande studenten bij meerdere instellingen worden toegelaten en weer andere aanstaande studenten buiten de boot vallen. Selectie voor bijzondere trajecten binnen een opleiding zoals honoursprogramma’s is altijd mogelijk. Daarvoor behoeft geen voorziening in de wet te worden opgenomen. Selectie “na de poort” in het kader van een bindend studieadvies moet mogelijk blijven. Bij initiële masteropleidingen daarentegen zou toelating en dus selectie regel moeten zijn. Zgn. doorstroommasters moeten op termijn verdwijnen. Doorstroommasters, die typisch voor Nederland zijn, vormen een oneigenlijk element in de BaMa-structuur. Voorwaarde is wel dat de bacheloropleidingen in het wetenschappelijk onderwijs maatschappelijk als volwaardige, afgeronde opleidingen worden erkend. Gelet op het lot van de eind jaren vijftig van de vorige eeuw ingestelde baccalaureaatsopleidingen in de economische en in de technische wetenschappen moeten daarvan geen al te hoge verwachtingen zijn.

[13-048] In hoofdstuk 8 is ook uitgelegd waarom de numerus fixus en in het bijzonder de capaciteitsfixus als mogelijkheid gehandhaafd moet blijven, ook voor geneeskunde

Omdat de instellingen verantwoordelijk zijn voor de kwaliteit van de door hen aangeboden opleidingen, dienen zij ook over de instrumenten te beschikken om die kwaliteit te handhaven. Een overvloed aan studenten in een bepaalde opleiding kan ertoe leiden dat de kwaliteit van die opleiding in het gedrang komt. Het instrument van een capaciteitsfixus mag de instelling dan ook niet worden afgenomen, zeker niet indien de overheid mocht besluiten de instelling niet voor alle studenten in de betrokken opleiding te bekostigen. Voor de selectie kunnen gewogen loting en decentrale selectie als mogelijkheden worden gehandhaafd.

[13-049] Wat het collegegeld betreft, kan differentiatie van het wettelijk collegegeld per opleiding of liever domein worden overwogen. Instellingen moeten meer ruimte krijgen om via een studiefonds (ten laste van de rijksbijdrage) studenten te ondersteunen. Een bijzonder verhaals- of compensatierecht specifiek voor studenten van bekostigde instellingen voor hoger onderwijs is uit een oogpunt van normalisatie niet gewenst.

13.9. Organisatie van het bestuur

[13-050] In hoofdstuk 9 is uiteengezet dat de regeling in de WHW van de bestuursorganisatie van de bekostigde universiteiten enerzijds en die van de bekostigde hogescholen anderzijds verschillen vertonen. De WHW regelt de bestuursorganisatie van de openbare universiteiten en schrijft in de vorm van een bekostigingsvoorwaarde voor dat het bestuur van de rechtspersoon waarvan een bijzondere universiteit uitgaat, de wettelijke regeling van de bestuursorganisatie van de openbare universiteiten in een zgn. structuurregeling moet overnemen voor zover naar het oordeel van dat bestuur de eigen aard zich daartegen niet verzet. Daarbij is het beroep op afwijkingen op grond van de eigen aard onderworpen aan een marginale toets van de minister. De minister toetst alleen aan de redelijkheid. Omdat er geen openbare hogescholen (meer) zijn, regelt de WHW alleen de bestuursorganisatie van de bijzondere hogescholen. Ook voor hen is de regeling een bekostigingsvoorwaarde. De bestuursorganisatie van een hogeschool moet dus met inachtneming van de desbetreffende wettelijke bepalingen geregeld worden bij of krachtens de statuten van de rechtspersoon die de hogeschool in stand houdt. Er is niet voorzien in een mogelijkheid daarvan af te wijken met een beroep op de eigen aard. Dit is dubieus. De in de Grondwet gewaarborgde vrijheid van richting impliceert vrijheid van inrichting, ook van het bestuur. Dit is relevant waar het gaat om bijzondere instellingen op levensbeschouwelijke grondslag.

[13-051] Bij vergelijking van de regeling van de bestuursorganisatie van de universiteiten en die van de bestuursorganisatie van de hogescholen kan worden vastgesteld, dat beide regelingen veel overeenkomst vertonen. Zij voorzien beide in een college van bestuur en een raad van toezicht, in opleidingscommissies en in een college van beroep voor de examens. Bovendien zijn er bij universiteiten en hogescholen examencommissies. De verschillen betreffen de faculteiten die bij de universiteit imperatief zijn voorgeschreven en bij de hogescholen facultatief zijn. Voorts moeten er bij univer-

siteiten een rector magnificus en opleidingsdirecteuren of -besturen zijn. Ten slotte heeft elke universiteit een college voor promoties. De regeling van de bestuursorganisatie van de Open Universiteit komt vrijwel overeen met die van de universiteiten. Bij de wijzigingswet inzake “versterking besturing” is de kans gemist deze regelingen te harmoniseren.

[13-052] Bij een nieuwe wet voor het hoger onderwijs en onderzoek moet die kans alsnog worden gegrepen. Ervan uitgaande dat in die nieuwe wet de openbare universiteiten een privaatrechtelijke status krijgen overeenkomstig het uitgangspunt dat voor alle bekostigde instellingen eenzelfde speelveld moet gelden, zal de wet de rechtspersoon waarvan een bijzondere universiteit of hogeschool uitgaat, moeten opdragen de bestuursorganisatie bij of krachtens de statuten van de rechtspersoon te regelen met inachtneming van de wettelijke bepalingen over de samenstelling, totstandkoming, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de verschillende organen, uiteraard ook met een clause die afwijking toetstaat op grond van de levensbeschouwelijke aard en de ministeriële toetsing aan de redelijkheid. Een duidelijke wettelijke regeling is, gelet op de daarmee gemoeide belangen, verre te prefereren boven een vage zorgplichtbepaling ter zake.

[13-053] De inhoud van de regeling betreft de samenstelling, totstandkoming, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van het college van bestuur, de raad van toezicht, het bestuur, resp. de besturen van de (verplicht in te stellen) faculteit of faculteiten, de opleidingscommissie en het college van beroep voor de examens. De opleidingsdirecteur of het opleidingsbestuur hoeft niet bij wet te worden voorgeschreven. De wettelijke regeling van het college voor promoties (bij universiteiten) en de examencommissies geldt ook voor de geaccrediteerde niet-bekostigde instellingen en zal in de wet een plaats moeten krijgen onder de accreditatievoorwaarden. Daarbij zullen de positie en bevoegdheden van de examencommissie, waarop – zoals in hoofdstuk 9 is aangegeven – een en ander is aan te merken, beter moeten worden omschreven dan in de huidige WHW.

13.10. Medezeggenschap

[13-054] In hoofdstuk 10 is vastgesteld dat de WOR als algemene regeling van de medezeggenschap van werknemers in een organisatie zonder meer op de universiteiten en hogescholen van toepassing kan zijn en dat er geen reden is voor het personeel van de universiteiten en hogescholen vast te houden aan een bijzondere, van de normale medezeggenschapsregeling afwijkend regime. Wat elders in de samenleving gangbaar is, moet ook voor universiteiten en hogescholen gelden.

[13-055] Voor medezeggenschap van studenten in bekostigde universiteiten en hogescholen is goede grond. Deze medezeggenschap dient geconcentreerd zijn op aangelegenheden die voor studenten van direct belang zijn en in het bijzonder op de programmering en uitvoering van het onderwijs alsmede op de bewaking van de kwaliteit

van het onderwijs. Deze medezeggenschap moet vorm krijgen in een centrale studentenraad en facultaire studentenraden met uitsluitend adviserende bevoegdheden analoog aan de regeling van de cliëntenraad ingevolge de Wet medezeggenschap cliënten zorginstellingen. Overeenkomstig de uitgangspunten van die wet en de WOR dient aan medezeggenschapsraden geen instemmingsrecht te worden gegeven ten aanzien van voorgenomen besluiten op strategisch, organisatorisch of bedrijfs-economisch gebied. Besturen moeten kunnen besturen. Daarbij zullen zij de verschillende betrokken belangen moeten afwegen, waaronder het belang van studenten. Het bestuur mag niet verlamd worden doordat de vertegenwoordigers van de studenten hun instemming aan voorgenomen besluiten onthouden.

[13-056] Het is niet nodig in de wetgeving voor het hoger onderwijs de mogelijkheid van een gezamenlijke vergadering van beide raden te regelen ook niet waar het gaat om hetzelfde onderwerp. Indien daaraan behoefte is, kunnen partijen (ondernemingsraad, studentenraad en college van bestuur) dit zelf afspreken. Als de mogelijkheid van een gezamenlijke vergadering van ondernemingsraad en andere medezeggenschapsorganen binnen dezelfde onderneming (in de zin van de WOR) in de wet zou moeten worden geregeld, komt daarvoor de WOR in aanmerking, zoals ook door L.C.J. Sprengers voorgesteld. Hij wijst er naar mijn mening terecht op dat een dergelijke variant ook mogelijk is tussen ondernemingsraden en cliëntenraden. Hij pleit ervoor daartoe in de WOR een algemene bepaling op te nemen.

[13-057] Geschillen in de sfeer van de medezeggenschap moeten zo snel mogelijk worden beslecht. Ook hier dient te worden aangesloten bij wat elders in de samenleving gangbaar is en moet derhalve de regeling van de WOR van toepassing te zijn.

13.11. Rechtsbescherming van personeelsleden en studenten

[13-058] Zool dit ook geldt voor de arbeidsvoorwaarden en de medezeggenschap van het personeel van de universiteiten en hogescholen behoeft de wetgeving voor het hoger onderwijs geen specifieke regeling te treffen voor de rechtsbescherming van dat personeel. Voor hen moet de rechtsbescherming gelden zoals deze geldt voor de personeelsleden van andere organisaties. Dit betekent onder meer dat zolang de preventieve ontslagtoets door het UWV WERKbedrijf bestaat, deze ook moet gelden voor het docerend personeel van de universiteiten en hogescholen. Dan kan ook de bekostigingsvoorwaarde die de besturen van bijzondere instellingen dwingt commissies van beroep in te stellen waarbij personeelsleden die rechtstreeks in hun belang zijn getroffen, beroep kunnen instellen tegen verschillende beslissingen die door of namens het instellingsbestuur zijn genomen, vervallen. In desbetreffende Cao kan desgewenst in dergelijke commissies worden voorzien.

[13-059] Studenten en extranei van de bekostigde universiteiten en hogescholen kunnen tegen beslissingen van examencommissies en examinatoren alsmede tegen een aantal besluiten van colleges van bestuur en faculteitsbesturen beroep instellen bij het

desbetreffende college van beroep voor de examens. Deze colleges hebben hun bestaansreden dubbel en dwars bewezen. Tegen andere beslissingen van organen van universiteiten en hogescholen kunnen studenten en extranei bezwaar maken en soms intern beroep instellen. Over het bezwaar, resp. beroep wordt geadviseerd door een adviescommissie, waarna de oorspronkelijke beslissing wordt bevestigd of een nieuwe beslissing wordt genomen. Er is geen reden in deze interne rechtsgang wijziging te brengen. Wel dienen de desbetreffende bepalingen van de Awb voor de bijzondere instellingen van overeenkomstige toepassing moeten worden verklaard om een deugdelijke rechtsgang te waarborgen.

[13-060] Van de uitspraken van colleges van beroep voor de examens en van beslissingen op bezwaar of intern beroep genomen, staat voor de student of extraneus beroep open op het College van beroep voor het hoger onderwijs. Ook dit is een college dat een lange staat van dienst heeft. Het college is laagdrempelig, heeft bewezen snel uitspraak te kunnen doen en over de nodige expertise op het gebied van het hoger onderwijs te beschikken, expertise die bij rechters in Nederland relatief schaars is. Wel is er, zoals in hoofdstuk 11 is aangegeven, spanning met artikel 17 Grondwet resp. strijd met artikel 112 Grondwet waar dit college wordt aangewezen als rechter in het beroep tegen het uitspraken of beslissingen van personen of organen van bijzondere instellingen. De spanning met artikel 17 Grondwet kan worden weggenomen door de besturen van alle instellingen (en dus niet alleen van de levensbeschouwelijke instellingen) het alternatief te bieden van “colleges van beroep bijzonder onderwijs”. De strijd met artikel 112 Grondwet kan worden weggenomen door het College van beroep hoger onderwijs in te bedden in de rechterlijke macht als Onderwijskamer van een van de rechtbanken of gerechtshoven, zij het met behoud van de laagdrempeligheid (geen verplichte procesvertegenwoordiging; laag griffierecht)..

[13-061] Klachten van studenten en extranei moeten bij de bekostigde instellingen worden behandeld overeenkomstig de desbetreffende regeling in de Awb. De verschillende wijzen waarop klachten worden behandeld: door een algemene commissie, door bijzondere commissies voor klachten van een bepaald soort, door ombudsfunctionarissen e.d. blijven alle mogelijk. Dit laatste is een zaak van de instellingen zelf, die niet in de wet behoeft te worden geregeld.

[13-062] De “toegankelijke en eenduidige faciliteit” dient uit de wet te worden geschrapt. Er is principieel geen reden studenten en extranei anders te behandelen bij het instellen van beroep, het maken van bezwaar of het indienen van een klacht bij hun instelling dan de andere burgers in Nederland die een bezwaar-, beroep- of klaagschrift willen indienen. Bovendien leidt de “toegankelijke en eenduidige faciliteit” zoals in hoofdstuk 11 is aangegeven, tot zinloze bureaucratie. Een faciliteit in de vorm van een virtueel loket op de website van de instelling, dat de student verwijst naar het juiste adres voor zijn klacht, bezwaar of beroep is afdoende en behoeft geen wettelijke basis.

13.12. Universiteit en academisch ziekenhuis

[13-063] In hoofdstuk 12 is aangegeven dat de wet moet worden aangepast aan de vorming van universitaire medische centra. Daarvoor is slechts een summierere regeling nodig. De wet zal de doelstelling en de taken van deze centra moeten regelen, waaronder het, uit naam en onder verantwoordelijkheid van de universiteit waarmee zij zijn verbonden, verzorgen van wetenschappelijk geneeskundig onderwijs en het verrichten van wetenschappelijk geneeskundig onderzoek resp. het verzorgen namens die universiteit, van in elk geval de bachelor- en masteropleidingen geneeskunde. De wet zal voorts de aanspraak van deze centra op bekostiging moeten regelen. Daarbij gaat het om de aanspraak van het centrum op het geoordeelde deel van de rijksbijdrage aan de universiteit in verband met de werkplaatsfunctie. De wet zal voorts moeten aangeven dat het centrum jegens de universiteit waarmee het is verbonden, aanspraak heeft op bekostiging van de taken die het op naam en onder verantwoordelijkheid van de universiteit uitvoert. Over de omvang hiervan en de daarvoor geldende bekostigingsvoorwaarden zullen het college van bestuur en de raad van bestuur van het centrum afspraken moeten maken.

[13-064] Die in de desbetreffende overeenkomst vast te leggen bekostigingsvoorwaarden dienen erin elk geval in te voorzien dat de opleidingen die het centrum verzorgt waaraan wettelijke titels zijn verbonden, onderworpen zijn aan het kwaliteitszorgsysteem van de universiteit en dat de academische vrijheid in acht wordt genomen. In die voorwaarden zal ook moeten worden aangegeven welke informatie het centrum aan de universiteit verstrekt. De studenten blijven aan de universiteit ingeschreven; zij moeten op dezelfde wijze worden behandeld als de overige studenten van de universiteit. Het personeel dat binnen het centrum de opleidingen verzorgt of wetenschappelijk geneeskundig onderzoek verricht, is in dienst van het centrum voor zover de universiteit en het centrum niet anders overeenkomen. Hoogleraren kunnen als zodanig echter uitsluitend aan de universiteit worden benoemd.

[13-065] De huidige wettelijke regeling van de bestuursorganisatie die voorziet in een raad van bestuur, raad van toezicht en stafconvent kan blijven bestaan. Wel zal moeten worden bepaald dat de raad van bestuur van het centrum tevens fungeert als faculteitsbestuur, dat de decaan geneeskunde in die raad zitting heeft, dat de decaan wordt benoemd en ontslagen door het college van bestuur in overeenstemming met de raad van toezicht van het centrum en de overige leden van de raad van bestuur worden benoemd en ontslagen door de raad van toezicht van het centrum in overeenstemming met het college van bestuur.

[13-066] Als alle openbare universiteiten en, als gevolg daarvan, ook de openbare academisch ziekenhuizen, een privaatrechtelijke status krijgen, kunnen de bepalingen over gemeenschappelijke organen van universiteit en universitair medisch centrum en die over de dubbele aanstelling van het personeel vervallen. Net zo min als voor de universiteiten behoeft de wet regels te geven voor de arbeidsvoorwaarden en de

medezeggenschap van het personeel van het universitair medisch centrum. Daarvoor gelden de normale regels. Voor de medezeggenschap van de studenten binnen het universitair medisch centrum, zal de moeten worden voorzien in een studentenraad.

SUMMARY

This book is entitled ‘The Dutch Law on Higher Education’. It concerns the law relating to higher education, which includes both academic education and higher professional education. It also relates to the institutions that are responsible for providing education: the universities, the universities of applied science, the Open University and other higher education institutions, as well as those organisations that are closely connected to them. These comprise the teaching hospitals, the Netherlands Organisation for Scientific Research (NOW), the Royal Netherlands Academy of Arts and Sciences (KNAW) and the National Library of the Netherlands (KB).

The law on higher education is largely set out in legislation, both government legislation and regulations established by the institutions. The jurisprudence of the different courts is also important. This dissertation does not address the internal regulations of the institutions as these differ from institution to institution and therefore have a limited local significance. The most relevant form of legislation for this dissertation is the Higher Education and Research Act (WHW), which regulates not only the relations between the institutions and the government, but also those of the institutions and their staff and students. This Act stipulates prescriptions – at times very detailed – on the internal business of these institutions, such as how their management boards are structured and the arrangements for co-participation by staff and students.

The WHW to a large extent determines the relationship between government and the institutions. The assumptions about the question of what form this relationship should take and what the responsibilities of government and the institutions should be in the area of higher education have undergone considerable change in the course of time. This can be seen in the regular amendments to the legislation on higher education that have been introduced over the years. The question is whether the division of responsibilities of government and higher education institutions as set out at a particular point in time are still adequate and whether it is possible to increase the independence of the institutions in relation to that of the government, naturally without prejudicing the responsibility of the government. The primary aim of this work is to provide an answer to this key question.

To facilitate this aim, this dissertation will describe and analyse thematically current higher education law based on the WHW. The subjects that will be addressed include: institutions, the open education system and regulation, quality assurance and accreditation, funding, teaching, examinations and the awarding of diplomas, staff, students, the management structure of the institutions, co-participation, legal protection for staff and students and the relationship between the universities and the teaching hospitals.

These subjects will be addressed in turn and commented on in the different chapters of the dissertation. At the end of each of these chapters the key question will be addressed and conclusions will be drawn; where necessary alternatives will be proposed. The final chapter of the dissertation will outline all the conclusions.

This description and analysis will highlight the principles and concepts relevant for higher education, thereby serving a second objective of the dissertation: to improve awareness of legislation on higher education and to give greater insight into this legislation.

According to current opinion, the government is responsible for:

- the system of higher education and research, and specifically for taking decisions on the accession of institutions and – should there be indications for this – the (enforced) expulsion of institutions from the system, as well as regulating procedures for accession and expulsion,
- . the presence within the system of a range of educational programmes that meet the different societal needs,
- the presence of an adequate system for monitoring the quality of teaching and research,
- the accessibility of higher education for eligible candidates,
- adequate funding of higher education and research, and
- the effective deployment of government resources and thereby also an effective structure for the system.

To enable the government to meet its responsibilities, it has a number of authorities. This dissertation proposes placing these authorities at a higher level of aggregation and allowing several other authorities to lapse.

Three principles will be formulated in this dissertation. These principles and the proposals based on them that will be formulated in this dissertation are as follows:

1. Increasing the independence of the institutions, including in the area of the teaching programmes offered.

The independence of the institutions means on the one hand that the government only has those authorities in relation to the institutions that are assigned to it by law, and on the other hand that the institutions have the freedom to do what they wish provided this contributes to achieving their aims or serves these aims and provided they observe the conditions set out in the WHW and other Dutch legal rules – both written and unwritten.

This independence is a pre-requisite for efficiency. Moreover in this way the responsibility is placed where it belongs. Independence on the part of the institutions is a means of preventing government legislation being used to avoid responsibility, ensuring it is not used as an alibi by the managers of the institutions. A further

consideration that advocates in favour of greater independence for Dutch academic universities and universities of applied science is the fact that they no longer operate exclusively within the national market. They are now players in the international market of knowledge institutions, where there is fierce competition for the best staff and students. Dutch institutions need to be attractive for these staff and students. To achieve this, not only is it necessary that the teaching and research at Dutch universities are of a high standard, but it is also important that the institutions offer attractive initial and post-initial programmes and PhD tracks. The Dutch government should ensure that the institutions are capable of this and should not impede the curricula by imposing bureaucratic procedures and criteria derived from national concerns.

Reflecting this principle, this dissertation proposes shifting the point where government direction applies from the level of the educational programme to a higher level. For accreditation this is the institution and for funding, the domain. A domain is more comprehensive than a programme. Examples of domains are: historical sciences, behavioural sciences, non-western language and cultures. The domain replaces the programme only for the purposes of funding. The department as such will continue to exist. Students continue to study in a department and not in a domain.

In the proposed structure an institution will be accredited as an university or a university of applied science if it provides academic teaching and scientific research, or provides higher professional teaching and carries out research that is focused on professional practice, and providing it meets the following conditions:

- the organisation and implementation of the system of quality assurance meet the demands that can be imposed on it, bearing in mind what is common practice internationally,
- the continuity of the institution is safeguarded, and
- the integrity of the management of the institution is adequately guaranteed.

Accreditation is awarded by the Minister. In terms of the question of whether the first condition is met, the Netherlands-Flemish Accreditation Organisation makes a (binding) recommendation to the Minister.

Along with the decision on accreditation, the institution is also assigned the domains requested/desired by the management of the institution. The legal title and any further civil effect (appointment to particular professions, for example) are only connected to programmes that form part of one or more of the domains assigned to the institution.

Only accredited institutions can be funded. The Minister determines those domains for which an institution can be funded. In doing so he applies the criteria of 'added value' and 'macro-efficiency':

- given the nature and content of the teaching programmes offered by the institution or the particular way in which the programmes are taught at the institution, there has to be added value for the higher education system and research, and

- the funding may not in the long term result in substantial disadvantages or unduly negative effects for the existing range of programmes at the institutions funded or for the exploitation of the capacity and infrastructure at these institutions.

Ministerial authorities relating to the locations of programmes should cease. These authorities are neither necessary nor desirable. Moreover, they are not found in the Education and Professional Teaching Act, oriented towards the WHW.

2. The creation of a level playing field for all higher education institutions in the Netherlands, as far as possible.

This is essential for fair competition between the Dutch institutions on both the national and international market. Based on this principle, this dissertation proposes selecting a more modern and open system for higher education. This means that institutions that meet the required quality standards in terms of their teaching and research should be eligible for accreditation. Designated non-commercial institutions should have the opportunity - if they so desire - of obtaining government funding. This principle also means that the differences between public and special institutions should be eliminated. This can be achieved by converting all those institutions that are still public, into special institutions. The category of idealistic institutions with their limited mission should be eliminated as such. These are after all simply universities. The conditions stipulated by the government relating to the quality of teaching and research should be the same for funded and non-funded institutions.

3. Standardisation.

A level playing field for funded and non-funded institutions also means that all types of special regulations for funded institutions, that in themselves have nothing to do with the funding, should be terminated as far as possible. That which is common practice in society can and should also apply to institutions of higher education. This includes personnel policy, employment conditions, co-participation and legal protection for staff. This means, for example that the Works Councils Act (WOR) will apply in full to institutions of higher education, and that as a consequence of this the co-participation of students has to be organised separately, but in line with the principles of the WOR and the statutory regulations on client councils in the care sector. This means that the student councils will have no right of consent, at least not with regard to intended decisions of the management relating to the strategy and structure of the organisation. Students are and will remain transient for the institution.

These proposals will increase the independence of the institutions, whereby they will be in a better position to maintain and where possible improve their position in the international market in which they as knowledge institutions operate. The Minister decides on accreditation and funding, but equally – if there are grounds for this – on the withdrawal of accreditation and funding.

Finally, with regard to the formation of university medical centres, this dissertation will give an indication of how the relation of the universities to these centres should be set out in law.

LITERATUUR

- Algemene Rekenkamer
Toezicht op de uitvoering van publieke taken (Kamerstukken II, 1997-1998, 25 956)
- Arriëns, Th.E.H.
Universitaire bestuursorganisatie. Hand- en leerboek der bestuurswetenschappen, deel 15 (Alphen a/d Rijn 1970)
- Asser/Heerma van Voss
Bijzondere overeenkomsten: arbeidsovereenkomst, collectieve arbeidsovereenkomst en ondernemingsovereenkomst (Deventer 2008)
- Beurskens, W.J.J.
Sociaal recht en het bijzonder onderwijs (Deventer 1991)
- Bosch, drs. D.P. van den
Een bruikbare rechtsorde voor het onderwijs, Bruikbare rechtsorde, hoger onderwijs als proeftuin, Symposiumbundel Nederlandse Vereniging voor Onderwijsrecht 2005 (Den Haag 2005)
- Cohen, M.J.
Studierechten in het wetenschappelijk onderwijs (Zwolle 1981)
- Commissie voor de Bestuurshervorming ex art. 56 WUB
Gewubd en Gewogen (Kamerstukken II, 1987, 15 515)
- Commissie Toekomstbestendig Hoger Onderwijs Stelsel
Differentiëren in drievoud omwille van kwaliteit en verscheidenheid in het hoger onderwijs (Bijlage bij Kamerstukken II, 2009-2010, nr 96)
- Donner, J.
De vrijheid van het bijzonder wetenschappelijk onderwijs (Zwolle 1978)
- Drenth, P.J.D.
Wetenschappelijke integriteit: recente internationale ontwikkelingen, Wetenschappelijke Integriteit (Amsterdam, 2010)
- Drop, H.
Algemene inleiding onderwijsrecht (Zwolle 1985)
- Eijlander, prof. dr. Ph.
Op weg naar een bruikbare rechtsorde met minder regels? Ook voor het onderwijsrecht?, Bruikbare rechtsorde, hoger onderwijs als proeftuin, Symposiumbundel Nederlandse Vereniging voor Onderwijsrecht 2005 (Den Haag 2005)
- Glasz, mr. J.R.
De Commissaris: aanbevolen gedragsregels (Deventer 1992)
- Hermans, H.L.C.
De bestuurlijke zelfstandigheid van de universiteiten in Nederland (Zwolle 1986)
- Heijden, P.F. van der
Van UR tot OR, naar een ander bestuursmodel voor de Universiteit, NJB, 1995, nr 9, blzz. 301 t/m 306

- Heijden, P.F. van der
Wetenschappelijke integriteit en de Universiteit, Wetenschappelijke
Integriteit. (Amsterdam 2010)
- Hirsch Ballin, prof. dr. E.D.
Het uitsluitend recht tot openbaarmaking van een werk, NJB 1955, blzz. 713
e.v. en Auteursrechtelijke opstellen (Deventer 1970)
- Holsteijn, mr. W.G.G.M. van
Bruikbare rechtsorde: een introductie, Bruikbare rechtsorde, hoger onderwijs
als proeftuin, Symposiumbundel Nederlandse Vereniging voor Onderwijs-
recht 2005 (Den Haag 2005)
- Houweling, P.
Advisering over zorgplichtbepalingen, Regelmaat 2008, nr 4
- Huisman, P.W.A.
Een genoegzaam aantal openbare scholen. De alomtegenwoordigheid van het
Openbaar Onderwijs in verleden en heden, Opstellen aangeboden aan prof.
mr. D. Mentink (Den Haag 2008)
- Huisman, mr. dr. P.W.A. en prof. mr. P.J.J. Zoontjens
Selectie bij toegang tot het onderwijs. Een juridische studie over toelating en
verwijdering van onderwijsdeelnemers per thema en onderwijssector
(Deventer 2010)
- Inspectie van het onderwijs
De waarde van intern toezicht. Raden van toezicht in het hoger onderwijs
(Oktober 2005)
- Jaspar, E.P.J.
Modernisering van de universitaire bestuursorganisatie, NTOR 1995, nr 4,
blzz. 193 t/m 210
- Jongbloed, B. en C. Salerno
De Bekostiging van het Universitaire Onderwijs en Onderzoek in Nederland:
Modellen, Thema's en Trends, Achtergrondstudie voor de AWT (Enschede
december 2003)
- KNAW, NWO en VSNU
Notitie Wetenschappelijke Integriteit. Over normen van wetenschappelijk
onderzoek en een Landelijk Orgaan voor Wetenschappelijke Integriteit (2001)
- Kortmann, prof. mr. C.A.J.M.
Constitutioneel recht (2008)
- Kuijl R.A. e.a., J.G.
De HBO-fraude, een terugblik op de Commissie Rekenschap (Den Haag,
2005)
- Kuipers, mr. P.A.H.I.
Wetgeving wetenschappelijk onderwijs, editie Schuurman & Jordens nr 9 met
aanvullingen (Zwolle 1980)
- Kwikkers e.a., P.C.
Evenwicht zonder sturing, Wegen voor nieuw hoger onderwijs en wetenschap,
deel 1 (Den Haag 2005)

- Kwikkers, Peter, en Ton Vis,
Instellingsaccreditatie of Opleidingsaccreditatie: het einde van een spagaat,
Tijdschrift voor hoger onderwijs en management Thema 2006, nr 3
- Kwikkers e.a., P.C.
Geldstromen en beleidsruimte, Wegen voor nieuw hoger onderwijs en wetenschap, deel 2 (Den Haag 2009)
- Kwikkers, P.C.
Tekst, toelichting en index Wet op het Hoger onderwijs en Wetenschappelijk onderzoek en Experimentenwet Vooropleidingseisen, Selectie en Collegegeldheffing (inclusief “hangende” voorstellen) (Den Haag 2010)
- Kwikkers, P.C. & Louw, R.G.
Zware zee en hoge horden voor E-ducation, Tijdschrift voor hoger onderwijs en management Thema 2003, nr 2
- Louw, mr. R.G. De rechtspositie van de studerende in het wetenschappelijk onderwijs, U&H, Tijdschrift voor wetenschappelijk onderwijs, jaargang 33, nr 4 (1986-1987)
- Louw, mr. R.G.
Wetgeving wetenschappelijk onderwijs (Den Haag 1987)
- Minderman, Goos
Legitimatie & Verankering, uitdagingen voor de maatschappelijke ondernemer, oratie Vrije Universiteit uitgesproken op 10 april 2008
- Net, B.J. van der
Kringenrechtspraak voor leerkrachten bij het bijzonder onderwijs (Zwolle, z.j.)
- Nota Hoger Onderwijs: Autonomie en Kwaliteit (HOAK)
Kamerstukken II, 1985-1986, 19 253, nr 2
- Orthel, Annemiek
Wetswijziging WHW: goed voor de rechtsbescherming van de student?, NTOR 2009, nr 2, blzz. 69 t/m 83
- Plasterk, R.
“Hoger onderwijs barst uit zijn voegen”, toespraak bij de opening academisch jaar aan de Universiteit Twente op 31 september 2009
- Polak, J.M.
Rechtsvergelijkende opmerkingen rond de Wet universitaire bestuurshervorming 1970 (Deventer 1974)
- Raad voor de Volksgezondheid
Numerus fixus geneeskunde: Loslaten of vasthouden (Den Haag 2010)
- Ranitz, C.J.A. de
De rechtspositie van de rijksuniversiteit en van haar elementen (Alphen a/d Rijn 1938)
- Rinnooy Kan A.H.G. e.a.
Naar een ondernemende universiteit, NGC-publicatie (Utrecht/Antwerpen 1987)
- Rood/Van der Heijden
Wet op de ondernemingsraden (Deventer 2004)

- Schoonhoven, drs. R. van, en mr. drs. F.H.J.G. Brekelmans
CAO of niet-CAO: naar een beter model van arbeidsvoorwaardenvorming in het onderwijs, NVOR Serie Onderwijsrecht, deel 16 (Den Haag 1996)
- Sprengers, L.C.J.
De Wet op de ondernemingsraden bij de overheid. Op weg naar één arbeidsrecht voor ambtenaren en werknemers (Amsterdam 1998)
- Sprengers, L.C.J.
Vergelijking geschillenregeling WMS en WOR, Wetgeving met dezelfde moeder, maar andere vaders. NTOR 2007, nr 2, blzz. 83 /m 101
- Steenbeek, J.G.
Vrijheid van wetenschappelijke studie en wetenschappelijk onderzoek, Vrijheid en recht (Zwolle 1975)
- Stellingwerff, J.
Inleiding tot de universiteit (Amsterdam 1971)
- Verpaalen, O.A.C.
Beroep tegen examen en tentamen, art. 40 WUB (Zwolle 1978)
- VSNU
Hora est!; vernieuwing in het Nederlandse promotiestelsel (2004)
- Wageningen, Anne C. van
De staat van de universiteit (Enschede 2003)
- Zoontjens, Paul
Vrijheid van wetenschap. Juridische beschouwingen over wetenschapsbeleid en hoger onderwijs (Zwolle 1993)
- Zoontjens, P.J.J.
Inleiding tot de onderwijswetgeving (1999)
- Zoontjens, P.J.J.
Zorgplichten in het onderwijs: Ondraaglijke lichtheid of serieus geschut?, RegelMaat 2008, nr.4
- Zoontjens, P.J.J.
De politiek en de urennorm in het voortgezet onderwijs, Opstellen aangeboden aan prof. mr. D. Mentink (Den Haag 2008)
- Zoontjens, prof. mr. P.J.J.
Toezicht op het bijzonder onderwijs, RegelMaat 2010, nr. 3
- Zoontjens, prof. mr. P.J.J.
Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek 2010 (Amsterdam 2010)
- Zoontjens, prof. mr. P.J.J. en drs. A.J. Nijssen
“De universiteit: onderzoek” naar de bescherming van instellingsbenamingen, graden en titels (2010)

ZAKENREGISTER

| | |
|--|--|
| Aanmelding (van a.s. eerstejaars) | 326, 327, 329, 330, 332, 334, 353 |
| Aanstelling (als ambtenaar) | 47, 266, 283, 289, 347, 436, 440, 449, 529-532, 544, 546, 570 |
| Aanwijzing (als universiteit/hogeschool) | 49-52, 61-63 |
| Academisch Statuut | 11-14, 74, 76, 107, 169, 182, 183, 195, 198, 199, 409, 415 |
| Academisch ziekenhuis | 22, 46, 115, 118, 127, 142, 146, 269, 274 |
| - afdelingen | 531, 532 |
| - bekostiging | 526-528 |
| - doelstellingen | 524 |
| - medezeggenschap | 539, 540 |
| - personeel | 529, 530 |
| - rechtspersoonlijkheid | 523, 524 |
| - taken | 524 |
| Academische vrijheid | 31-34, 229-233, 237, 252, 290, 340, 522, 546, 560-562, 570 |
| Accountant(sverklaring) | 19, 22, 23, 68, 113-115, 134, 146-151, 157, 161, 245, 252, 257, 386-389, 393, 394, 457, 522, 526, 537, 559 |
| Accreditatie | 4, 5, 8, 16, 35, 45, 49-51, 65, 72-78, 84, 85, 91-101, 160, 166, 172, 177, 179, 180, 183, 187,-189, 204, 225, 262, 359, 543, 550, 551, 554-557 |
| Accreditatiekader | 77-80, 86, 88, 89, 92, 93, 95, 98, 101, 102, 104, 107, 111, 343 |
| Accreditatieorganisatie | 85-91 |
| Accreditatievoorwaarden | 110, 160, 428, 556, 557, 567 |
| Administratief beroep | 495, 496 |
| Administratieve rechter | 488 |
| Adviescommissie onderwijsaanbod | 15, 16 |
| Adviesrecht | 139, 192, 371, 432, 433, 439-441, 447, 448, 457, 458, 460, 461, 464, 465, 467, 469, 477, 480, 483, 484, 532, 540, 560 |
| Afstandsonderwijs | 44, 118, 163, 170 |
| Ambtenarenrecht | 265-267 |
| Arbeidsmarktfixus | 327-332 |
| Arbeidsvoorwaarden | 272-277 |
| Arbeidsovereenkomst | 30, 47, 265-267, 272, 273, 284, 288, 289, 436, 449, 488, 507, 529 |
| Arbeidsvoorwaardenvorming | 16, 34, 269-271, 275, 276, 287-289, 467, 515, 529, 530, 535, 563 |
| Assistent in opleiding | 282, 283 |
| Associate degree | 84, 137, 167, 171, 172, 192, 193, 200, 204, 205, 218-221, 424 |
| Auditcommissie | 393, 394 |
| Autonomie | 31, 32 |
| Bacheloropleiding | 170-171 |

| | |
|--|---|
| Begroting | 11, 12, 16, 27, 90, 114, 116, 138, 139, 146, 147, 230, 239-249, 255-257, 377, 387, 393, 403, 447, 457, 460, 483, 533, 537 |
| Bekostigingsgegevens | 68, 113, 116, 132, 147, 149, 245, 353 |
| Bekostigingsgrondslag | 113, 117-119, 159, 558 |
| Bekostigingsmaatstaf | 119-120 |
| Bekostigingsmodel | 118, 122-133, 135, 140, 159, 175, 178, 229, 387, 558, 561 |
| Bekostigingsvoorwaarden | 28-30, 32, 65-69, 109-116, 133, 136, 148-157, 176, 190, 256, 268, 292, 507-515, 526, 527, 539, 546, 553-557, 568, 570 |
| Beleidsregels | 2, 18, 29, 49, 51, 55, 136, 146, 154, 173-175, 190, 334 |
| Berekeningswijze | 113, 116, 118-124, 133, 159, 256, 558 |
| Beroep | 105, 106, 154, 178, 216, 250, 266, 330, 337, 357, 412, 413, 425, 426, 441, 443, 462, 474, 477-480, 487-503 |
| - uitgesloten besluiten | 490, 491 |
| Bestedingsvrijheid | 61, 114, 117, 123, 139-146, 157, 159, 558 |
| Bestuurs- en beheersreglement | 17, 28, 29, 99, 171, 205, 286, 371, 374-376, 380-382, 386-388, 394, 396-399, 402, 403, 409, 427, 444, 458, 466-470, 475, 477, 490, 503, 507 |
| Bestuursoverdracht | 52-57 |
| Beurspromovendi | 266, 283 |
| Bevoegdheden overheid | 9, 17-24 |
| Bewijs van inschrijving | 348, 358 |
| Bezwaar(schrift) | 97, 98, 105, 106, 154, 177, 178, 266, 330, 358, 377, 378, 463, 480, 487-496, 500-507, 512, 514, 516, 518, 569 |
| Binair stelsel | 38, 164, 179, 186 |
| Bolognaverklaring | 4, 5, 73, 107, 170, 195, 218, 260 |
| Branchecode | 146, 147, 257, 386, 388, 426, 427 |
| Capaciteitsfixus | 327-332, 365, 565, 566 |
| Civiel effect | 219-224 |
| Cliëntenraad | 432, 433, 483, 532, 540, 568 |
| Collectief klachtrecht | 505 |
| College van beroep bijzonder onderwijs | 513-514 |
| College van beroep voor de examens | 496-500 |
| - bevoegdheid | 498 |
| - procedure | 498, 499 |
| - reglement van orde | 500 |
| College van beroep voor het h.o. | 488-495 |
| - procedure | 492-495 |
| - samenstelling | 491-492 |
| College van bestuur | |
| - arbeidsvoorwaarden | 382, 383 |
| - bevoegdheden | 375-379 |
| - samenstelling | 379-382 |
| - verantwoordelijkheden | 375-379 |

| | |
|---|---|
| College voor promoties | 167, 221, 222, 281, 285, 286, 370, 381, 408-411, 424, 428, 429, 503, 567 |
| Collegegeld | |
| - betaling | 312, 313 |
| - hoogte | 313-316 |
| - terugbetaling | 318, 321, 322 |
| - vermindering | 318, 319-322 |
| - verschuldigheid | 312, 313, 316-318 |
| - vrijstelling | 318-322 |
| Collegekaart | 348 |
| Colloquium doctum | 303, 304, 401, 489 |
| Commissie Toekomstbestendig Hoger Onderwijs Stelsel (Commissie-Veerman) | 5, 38, 121, 132, 164, 204, 205, 220, 226, 263, 346 |
| Compensatierecht | 291, 363, 364, 366, 563, 566 |
| Compensatie(regeling) | 193, 420, 421, 553 |
| Contractonderwijs | 156, 158, 293-295, 324 |
| Controleprotocol | 114, 149-151, 161, 252, 257, 559 |
| CRIHO | 349-353 |
| CROHO | 182-189 |
| Cursusduur | 128, 131, 137, 178, 195, 198-200, 214, 215, 295 |
| Cursusjaar | 195, 196, 214, 305, 326, 328 |
| Decaan | 99, 205, 281, 309, 340, 341, 380, 395, 396, 407, 412, 413, 417, 432, 478, 534, 543-546, 570 |
| Decharge | 151, 387 |
| Deficiënties | 298-303, 308-311, 333, 336, 356, 498 |
| Deelraad | 467-4669, 471, 472 |
| Delegatie | 372, 375, 378, 475, 542-544 |
| Deregulering | 25-27 |
| Dienstraat | 384, 469-473 |
| Diplomasupplement | 4, 171, 218, 422 |
| Doctoraat | 126, 285, 370, 408-412, 428 |
| Doelstelling | 10, 35, 38-40 |
| Domein | 225, 226, 300, 365, 366, 559, 560, 566 |
| Doorstroommaster | 64, 207, 306-310, 355, 366, 565 |
| Economisch claimrecht | 115, 526-528 |
| ECTS | 128, 195 |
| Educatieve voorziening | 17, 118, 524, 525, 527 |
| European Research Council | 260 |
| Europese onderwijsruimte | 5, 34, 109, 260 |
| Europese onderzoekruimte | 260 |
| EVC | 210, 401, 402, 420 |
| Examen | 193, 194, 215-219 |
| - propedeutisch examen | 12, 179, 182, 186, 192-194, 202, 203, 206, 212, 217, 218, 301-306, 412, 413, 415, 423 |
| Examencommissie | 100, 178, 179, 181, 182, 193, 206-210, 216-220, 225, 285, 313, 340, 356, 378, 385, 396, 402, 412-425, 428, 432, 487, 490, 496, 553, 567 |
| Examengeld | 114, 143. 150, 152, 296, 312, 313, 316, 319, 322, 349 |

| | |
|-------------------------------------|--|
| Examinator | 100, 209,, 216-218, 415-421, 425, 426, 499 |
| Extraneus | 294, 296, 297, 301, 312, 319, 338, 357, 358, 413, 499 |
| Faciliteit | 502, 505-507, 514, 518, 569 |
| Faculteit | 394, 398, 399, 429, 567 |
| Faculteitsbestuur | |
| - bevoegdheden | 396-403 |
| - samenstelling | 395, 396 |
| Faculteitsraad | 32, 33, 367, 368, 395-400, 465-469 |
| Faculteitsreglement | 233, 397-399, 403-405, 466, 468, 505 |
| Frascati-handboek | 227, 228 |
| Functiebeperving | 100, 103, 105, 208 |
| Fusie(toets) | 52-57 |
| Geldboete | 218, 222, 223 |
| Geldigheidsduur (van tentamen) | 209, 214 |
| Gelding (van bepalingen) | 66-69 |
| Geldstromen | 155-157 |
| Gemeenschappelijk Beleidsorgaan | 540, 541 |
| Gemeenschappelijk Uitvoeringsorgaan | 541, 542 |
| Geschillen (bij medezeggenschap) | 471-480 |
| Geschillenadviescommissie | 500-503 |
| Getuigschrift | 61, 67, 117, 122, 123, 129, 136, 177, 178, 183, 185, 216-219, 296, 305, 309, 313, 418, 422, 424, 216-219, 305, 309, 313, 418, 422-424, 553 |
| Gezamenlijke vergadering | 382, 444-447, 454, 458, 471-474, 481, 484, 485, 568 |
| Graad(verlening) | 219-222, 378, 424 |
| Graduateschool | 503 |
| Griffierecht | 492, 493, 499, 514, 517, 569 |
| HOAK-nota | 8, 13, 14, 16, 17, 35, 70, 76, 78, 107, 550 |
| HBO-fraude | 6, 127, 128, 133-138, 152, 157, 311, 313, 319, 347, 362, 387 |
| HOBEEK | 129, 130 |
| Hogeschool | 37-39 |
| Hogeschoolraad | 448-453 |
| Hoogleraar | 7, 52, 232, 235, 262, 267, 280, 281, 284-287, 290, 381, 395, 409, 414, 431, 432, 529, 546, 560 |
| - bijzonder hoogleraar | 7, 284-287 |
| - kerkelijk hoogleraar | 287 |
| HOOP | 17, 18, 261, 345 |
| Huisregels | 358, 377, 489 |
| Incompatibiliteiten | 247, 249, 380, 381, 450, 465, 467 |
| Inschrijving | 293-296 |
| - administratieve voorwaarden | 323-328 |
| - financiële voorwaarden | 312-323 |
| - onderwijskundige voorwaarden | 296-311 |
| Inschrijvingsduur | 295, 296, 350, 488, 489 |
| Inschrijvingsplicht | 293, 323, 324, 358 |
| Inschrijvingsrecht | 297, 328, 329, 337-342, 346, 364, 365 |

| | |
|-------------------------------------|--|
| Inspectie | 9, 14, 29, 48, 51, 66, 74, 80-82, 109, 110, 168, 185, 497, 525, 556, 557 |
| Instelling | 37 |
| - bijzondere instelling | 44-48, 266, 268, 292, 293, 371, 372, 442, 443 |
| - openbare instelling | 44-48, 266, 268, 371, 372 |
| Instellingsplan | 146, 147, 230, 241-246, 249, 252, 255, 257, 376, 387, 397, 403, 444, 455, 458, 477 |
| Instellingstoets kwaliteitszorg | 102-106 |
| Instemmingsrecht | 56, 139, 171, 272, 293, 371, 382, 399, 432, 434, 440, 441, 443, 445, 447, 448, 455, 458-460, 463, 464, 467-470, 476, 477, 483, 484, 503, 540, 544, 568 |
| Integriteit | 33, 108, 109, 234, 235, 376, 427, 504, 556 |
| Intellectuele eigendom | 235-237 |
| Inzagerecht | 209, 215 |
| Jaarrekening en Jaarverslag | 90, 146-151, 244-246, 257 |
| Joint degree | 178-180, 185, 196, 217 |
| Kandidaatsexamen | 182, 194 |
| Kennistransfer | 41, 42 |
| Kaderprogramma's | 260, 261 |
| KB | 252-260 |
| Klachtbehandeling | 503-505 |
| KNAW | 252-260 |
| Kringenrechtspraak | 507-510 |
| Kwaliteitszorg onderwijs | 76-82 |
| Kwaliteitszorg onderzoek | 76-78, 82-84 |
| Langstudeerders | 128, 296, 314 |
| Lector | 34, 83, 84, 145, 164, 229, 238, 262, 273, 279, 281, 282, 290, 291, 394, 403, 404, 562 |
| Levensbeschouwelijke universiteiten | 35, 40-44, 46, 50, 62, 72, 120, 284, 552 |
| Lokaal Overleg | 271, 272, 463 |
| Loting | 332-337, 353, 366, 566 |
| Lumpsum | 12, 13, 114, 123, 130 |
| Maatschappelijke dienstverlening | 41 |
| Maatschappelijke onderneming | 58-61 |
| Macrodoelmatigheid(stoets) | 15, 16, 18, 55, 62, 63, 71, 95, 167, 172-178, 180, 183, 187, 189, 226, 365, 422, 550, 557, 559, 560 |
| Medezeggenschap | |
| - gesplitste | 444-447 |
| - ongesplitste | 447-448 |
| Modules | 168, 193 |
| Nationaliteit | 128, 296, 316-318, 323-325, 349, 353, 358, 361 |
| Noodfonds | 141, 356, 362, 363 |
| Numerus fixus | 204, 205, 224, 327-335, 355, 365, 559, 566 |
| NVAO | 73, 75, 78-82, 85-91 |
| NWO | 238-251 |
| Onderdeelcommissie | 437, 438, 444, 447, 471-474 |
| Ondernemingskamer | 441, 462, 477-480, 483, 517 |
| Ondernemingsraad | 56, 436-441, 444-447 |

| | |
|------------------------------------|--|
| Ondersteunende diensten | 384 |
| Onderwijs | |
| - initieel | 164, 165 |
| - postinitieel | 165-167 |
| Onderwijs- en examenregeling (OER) | 99, 178, 179, , 192, 193, 202, 203, 205-215, 280, 285, 291, 293, 299-310, 322, 323, 346, 354, 387, 399, 400, 405-407, 412-414, 418-421, 444, 447, 459, 468, 477, 484, 556, 564 |
| Onderwijsaanbod | 16, 35, 55, 56, 62, 96, 165, 181, 183, 225, 293, 550, 551, 559 |
| Onderwijsbenodigdheden | 322, 323 |
| Onderwijseenheden | 99, 167, 168, 192-195, 198, 206, 214, 301, 312, 315, 355, 399, 400, 421 |
| Onderwijskamer | 517, 569 |
| Onderzoekbeleid | 60, 83, 263, 400, 401, 439, 562, 563 |
| Onderzoekinstituut | 233, 239, 240, 253, 254, 263, 398, 404, 405 |
| Onderzoekschool | 117, 126, 233, 253, 398, 401, 404, 405 |
| Open bestel | 61-65 |
| Open Universiteit | 44 |
| Opleidingsbestuur/-directeur | 405, 406 |
| Opleidingscommissie | 406-408 |
| Plandocument | 541, 542 |
| Planning | 14, 18, 23, 67, 70, 113, 115, 116, 133, 256, 350, 351, 353, 521, 526, 115, 256, 349, 352 |
| Praktische oefeningen | 193, 206, 294, 338, 340, 356, 358, 399, 420 |
| Private activiteiten | 144-146 |
| Professor | 281, 286, 381 |
| Profileringsfonds | 141, 197, 198, 359-363, 447, 459, 483 |
| Promotie | 52, 176, 221, 283, 285, 408-412, 428, 491, 503 |
| Promotiereglement | 410, 411, 491, 503 |
| Promovendus | 283, 284, 410, 411 |
| Propedeutische fase | 169, 179, 186, 189, 194, 198, 202, 203, 206, 210, 212, 295, 299, 301, 327, 329, 331-337, 401 |
| Raad van bestuur | |
| - arbeidsvoorwaarden | 535, 536 |
| - bevoegdheden | 533, 534 |
| - samenstelling | 534, 535 |
| - verantwoordelijkheden | 533, 534 |
| Raad van toezicht | |
| - bevoegdheden | 386-389, 537 |
| - samenstelling | 389-392, 538, 539 |
| - verantwoordelijkheden | 384-386, 536, 537 |
| Rector magnificus | 148, 281, 293, 348, 369, 379-381, 395, 409, 432, 543, 567 |
| Remuneratiecommissie | 393 |
| Schakelprogramma | 137, 310, 311 |
| Schorsing | 106, 251, 258-260, 272, 277, 374, 386, 418, 490, 508, 515 |

| | |
|------------------------------------|--|
| Sector | 13-15, 183, 225, 559 |
| Selectie | 203, 206, 210, 297, 300, 306, 308, 311, 314, 328, 332-336, 340-347, 365, 377, 565 |
| SEP | 82, 241, 255 |
| Splitsing | 57, 58 |
| Stafconvent | 532, 533, 546, 570 |
| Strafbepalingen | 66, 70 |
| Structuurregeling | 7, 21, 22, 280, 371, 374, 390-392, 442, 443, 470, 530, 566 |
| STC-operatie | 13 |
| Studentengeleding | 395, 447, 462, 464, 465, 472, 481 |
| Studentenraad | 56, 378, 380, 382, 389, 390, 391, 395, 407, 434, 435, 442, 444-447, 458, 459, 461, 471-474, 481, 483-485, 544, 547, 568, 571 |
| Studentenstatuut | 293, 294, 363, 377, 447, 459, 484, 564 |
| Studentenvoorzieningen | 141, 144, 211, 293, 323, 354, 356, 362, 484, 564 |
| Studieadvies | 179, 203, 204, 206, 210-213, 338, 347, 366, 377, 399, 401, 498, 559, 565 |
| Studiebegeleiding | 100, 129, 210, 357, 484, 565 |
| Studiefinanciering | 8, 15, 49, 51, 68, 71, 73, 76, 81, 91, 95, 96, 109, 128, 131, 137, 169, 196, 197, 200, 214, 292, 295, 311, 316, 317, 350, 351, 355, 358-363, 498, 350, 354, 359, 360 |
| Studielast | 99, 128, 166, 167, 179, 186, 188, 194-200, 202-204, 214, 359, 360, 400, 421 |
| Studiepunt | 4, 100, 166, 169, 171, 188, 192, 194-200, 203, 204, 206, 209, 212, 214, 299, 356, 420 |
| Studierechten | 213-216 |
| Taken | 39-42, 47, 48, 61, 68, 71, 72, 83, 85, 115-118, 145, 165, 277 |
| Tentamen | 100, 188, 193-195, 207-209, 210, 214-218, 285, 355, 356 |
| Titel | 43, 44, 50, 52, 71, 183, 194, 219, 222-225, 281, 286, 318, 423, 491, 546, 556, 570 |
| Toegang (tot onderwijs, opleiding) | 211-214, 298, 302-310, 324, 329, 341, 354-356, 365, 565 |
| Toelating | 297, 300, 301, 305-311, 323, 326-328, 332-337, 340, 342, 345, 346, 365, 401, 411, 484, 499, 537, 564, 565 |
| Toets nieuwe opleiding | 49, 73, 91-93, 97, 98, 101, 102, 172, 187, 217, 222 |
| Universitair Medisch Centrum | 524, 542-547, 570, 571 |
| Universiteit | 37-40 |
| Universiteitsraad | 448-453 |
| Valorisatie | 42, 119 |
| Verantwoordelijkheid overheid | 7-9 |
| Verdragen | 3, 4, 84-91, 145, 231, 260, 302, 309, 310, 317 |
| Vernietiging | 85, 91, 251, 260, 368, 418, 490 |
| Verwijzing | 179, 203, 206, 211-213, 347, 354, 498 |

| | |
|----------------------------------|---|
| Vestigingsplaats | 16, 24, 35, 44, 58, 169, 170, 176, 179, 181, 189-191, 226, 377, 422, 550, 560 |
| Visitatiecommissie | 14, 74, 76-80, 83, 86, 89, 92, 93, 97-108, 168, 554, 555 |
| Voorstelrecht | 438, 456, 468, 469, 544 |
| Voorwaarden voor bekostiging | 65-70 |
| Voorwaarden voor erkenning | 65-70 |
| Vrij programma | 181, 182, 421, 422 |
| Vrijstelling | 152, 196, 207, 209, 285, 293, 294, 301-309, 318-322, 350, 401, 402, 417, 420, 424, 425, 489 |
| Werkkring | 154, 301, 304, 309, 498 |
| Wetenschapsbudget | 18, 122, 126, 127, 242, 255, 261 |
| Wet op de ondernemingsraden | 435-441 |
| Zelfstandig bestuursorgaan (zbo) | 9, 45, 85, 252, 253, 239, 259, 260, 263, 289, 523, 552, 553 |
| Zelfstandigheid | 9-16, 31 |
| Zorgplichten | 27-31 |

CURRICULUM VITAE

Rudolf Gerardus (“Ruud”) Louw is geboren te Amsterdam op 13 april 1949. Na het lager onderwijs te Amsterdam (St.-Leonardusschool, resp. St.-Bernardusschool) volgde hij voorbereidend wetenschappelijk onderwijs aan het St.-Nicolaaslyceum te Amsterdam. Na het behalen van het diploma Gymnasium β in 1967 studeerde hij Nederlands recht aan de Vrije Universiteit, waaraan hij in 1972 voor zijn doctoraal examen slaagde. Van 1973 tot en met maart 1997 was hij werkzaam bij het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap bij het Directoraat-Generaal voor het Hoger onderwijs en Wetenschappelijk onderzoek (DGHW) achtereenvolgens als juridisch medewerker, senior-juridisch medewerker, projectleider nieuwe wetgeving wetenschappelijk onderwijs, Hoofd rechtspositie tevens plv. Directeur Personeel beleid, wnd. Directeur Personeel Beleid en wnd. Directeur Juridische Zaken alsmede, na de opheffing van de directoraten en de reductie van het aantal directies, achtereenvolgens als Hoofd Personeel beleid, regelgeving en juridische zaken wetenschappelijk onderwijs en Hoofd Bestuur wetenschappelijk onderwijs. Op 1 april 1997 trad hij in dienst van de Universiteit Leiden als Hoofd Bestuurlijke Zaken van het Bureau voor de Universiteit en bekleedde, na de opheffing van dat bureau, per 1 juni 2000 de functie van Secretaris van het College van Bestuur, gecombineerd met de functies van Secretaris van de Raad van Toezicht en bestuurslid/secretaris van de Stichting Isaac Alfred Ailion Foundation, en per 1 september 2007 tevens de functie van Algemeen Directeur bij het Bestuursbureau. Op 31 mei 2009 heeft hij deze functies neergelegd. Ruud Louw is thans lid van de Raad van Toezicht van de Universiteit voor Humanistiek te Utrecht, Voorzitter van de Stichting Historische Commissie Universiteit Leiden, Voorzitter van de Participatiestichting Regionale Kennisontwikkeling te Den Haag en bestuurslid van de Octavie Siegenbeek van Heukelom Stichting te Leiden..

HET NEDERLANDS HOGER ONDERWIJSRECHT

BIJLAGE

PROEVE VAN EEN WET OP HET HOGER ONDERWIJS EN ONDERZOEK

MET MEMORIE VAN TOELICHTING

| | |
|-------------------------|-----|
| Inhoudsopgave | 595 |
| Tekst proeve | 597 |
| Memorie van toelichting | 669 |

Inhoudsopgave**HOOFDSTUK 1. ALGEMENE BEPALINGEN** (artt. 1.1 t/m 1.8)**HOOFDSTUK 2. ACCREDITATIE**

Titel 1. Betekenis, verlening en beëindiging accreditatie (artt. 2.1 t/m 2.6)

Titel 2. De accreditatieorganisatie (artt. 2.7 t/m 2.11)

HOOFDSTUK 3. OVERIGE VOORWAARDEN VOOR ACCREDITATIE

Titel 1. Algemene bepaling (art. 3.1)

Titel 2. Opleidingen (artt. 3.2 t/m 3.13)

Titel 3. Toegangsvoorwaarden en toelatingseisen

Paragraaf 1. Bacheloropleidingen (artt. 3.14 t/m 3.21)

Paragraaf 2. Initiële masteropleidingen (artt. 3.22 t/m 3.27)

Paragraaf 3. Postinitiële masteropleidingen (art. 3.28)

Titel 4. Examens en examencommissie (artt. 3.29 t/m 3.32)

Titel 5. Onderwijs- en examenregeling (artt. 3.33 t/m 3.35)

Titel 6. Onderwijsaanbod en registratie (artt. 3.36 t/m 3.40)

Titel 7. College voor promoties en de promotie (artt. 3.41 t/m 3.44)

Titel 8. Titulatuur (artt. 3.45 t/m 3.50)

HOOFDSTUK 4. BEKOSTIGING

Titel 1. Algemene bepalingen (artt. 4.1 t/m 4.5)

Titel 2. Berekening rijksbijdrage (artt. 4.6 t/m 4.8)

Titel 3. Bekostigingsgegevens (artt. 4.9 en 4.10)

Titel 4. Jaarverslaggeving (artt. 4.11 t/m 4.13)

Titel 5. Overige bepalingen (artt. 4.14 t/m 4.16)

HOOFDSTUK 5. OVERIGE VOORWAARDEN VOOR BEKOSTIGING

Titel 1. Bestuursorganisatie

Paragraaf 1. Algemene bepaling (art. 5.1)

Paragraaf 2. College van bestuur (artt. 5.2 t/m 5.6)

Paragraaf 3. Raad van toezicht (artt. 5.7 t/m 5.9)

Paragraaf 4. Faculteit (artt. 5.10 t/m 5.19)

Paragraaf 5. Toezicht op facultaire organen (artt. 5.20 t/m 5.22)

Titel 2. Inschrijving

Paragraaf 1. Algemene bepalingen (artt. 5.23 t/m 5.32)

Paragraaf 2. Administratieve en procedurele voorwaarden inschrijving (artt. 5.33 t/m 5.36)

Paragraaf 3. Financiële voorwaarden (artt. 5.37 t/m 5.45)

Paragraaf 4. Bijzondere bepalingen inschrijving (artt. 5.46 t/m 5.50)

Paragraaf 5. Centraal register inschrijving hoger onderwijs (art. 5.51)

Titel 3. Selectie

Paragraaf 1. Studieadvies (artt. 5.52 en 5.53)

Paragraaf 2. Selectie bij numerus fixus (artt. 5.54 t/m 5.61)

Titel 4. Medezeggenschap studenten

- Paragraaf 1. Algemene bepalingen (artt. 5.62 t/m 5.66)
- Paragraaf 2. De centrale studentenraad (artt. 5.67 t/m 5.71)
- Paragraaf 3. Facultaire studentenraden (artt. 5.72 en 5.73)
- Paragraaf 4. Overige bepalingen (artt. 5.74 t/m 5.77)
- Paragraaf 5. Geschillen inzake de medezeggenschap van studenten (artt. 5.78 t/m 5.81)

Titel 5. Studiefonds (artt. 5.82 t/m 5.85)**Titel 6. Rechtsbescherming studenten en extranei**

- Paragraaf 1. Studentenstatuut (art. 5.86 en 5.87)
- Paragraaf 2. Klachten en geschillen algemeen (art. 5.88)
- Paragraaf 3. Klachten (artt. 5.89 en 5.90)
- Paragraaf 4. College van beroep voor de examens (artt. 5.91 t/m 5.94)
- Paragraaf 5. Bezwaar- en beroep bij het college van bestuur (artt. 5.95 en 5.96)
- Paragraaf 6. Beroep op de rechter (art. 5.97)

HOOFSTUK 6. UNIVERSITAIRE MEDISCHE CENTRA**Titel 1. Algemene bepalingen (artt. 6.1 t/m 6.3)****Titel 2. Bestuursorganisatie**

- Paragraaf 1. Algemene bepalingen (art. 6.4)
- Paragraaf 2. Raad van bestuur (artt. 6.5 t/m 6.8)
- Paragraaf 3. Raad van toezicht (artt. 6.9 t/m 6.11)
- Paragraaf 4. Afdelingen, afdelingshoofden en stafconvent (artt. 6.12 t/m 6.14)

Titel 3. Samenwerkingsdocument (artt. 6.15 en 6.16)**Titel 4. Overige bepalingen (art. 6.17)****HOOFDSTUK 7. HANDHAVING, SANCTIE- EN STRAFBEPALINGEN**

(artt. 7.1 t/m 7.10)

HOOFDSTUK 8. OVERLEG (art. 8.1)**HOOFDSTUK 9. SLOTBEPALINGEN (artt. 9.1 en 9.2)**

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging hebben genomen, dat het wenselijk is, met behoud van de verantwoordelijkheid van de overheid voor het stelsel van hoger onderwijs en onderzoek als geheel, daarbinnen de zelfstandigheid van de instellingen voor hoger onderwijs en onderzoek te vergroten en tevens dit stelsel te flexibiliseren en te moderniseren alsmede met het oog hierop de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek te vervangen door een nieuwe wettelijke regeling van het hoger onderwijs en onderzoek;

Zo is het, dat Wij, de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

HOOFDSTUK 1. ALGEMENE BEPALINGEN

Artikel 1.1. Begripsbepalingen

In deze wet wordt verstaan onder:

- a. Onze minister: Onze Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en, voor zover het onderwijs en onderzoek op het gebied van de landbouw en natuurlijke omgeving betreft, Onze Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie;
- b. wetenschappelijk onderwijs: onderwijs dat is gericht op de voorbereiding tot de zelfstandige beoefening van de wetenschap of de beroepsmatige toepassing van wetenschappelijke kennis en dat het inzicht in de samenhang van de wetenschappen bevordert;
- c. hoger beroepsonderwijs: onderwijs dat is gericht op de overdracht van wetenschappelijke kennis en op de ontwikkeling van vaardigheden in nauwe aansluiting op de beroepspraktijk;
- d. hoger onderwijs: wetenschappelijk onderwijs en hoger beroepsonderwijs;
- e. universiteit of hogeschool: Nederlandse universiteit of hogeschool als bedoeld in artikel 1.2;
- f. instelling: universiteit of hogeschool dan wel een instellingengemeenschap als bedoeld in artikel 1.6;
- g. instellingsbestuur:
 - bij een niet bekostigde instelling: het ten aanzien van de desbetreffende bevoegdheid krachtens de statuten van de rechtspersoon die de instelling in stand houdt, bevoegde orgaan.
 - bij een bekostigde instelling: het college van bestuur, voor zover in de statuten van de rechtspersoon die de instelling in stand houdt, met inachtneming van deze wet niet anders is bepaald;
- h. opleiding: een bachelor- of masteropleiding aan een instelling;
- i. initiële masteropleidingen: masteropleidingen die aansluiten bij het eindniveau van bacheloropleidingen;
- j. postinitiële masteropleidingen: andere masteropleidingen dan initiële masteropleidingen;

- k. persoonsgebonden nummer: burgerservicenummer als bedoeld in artikel 1, onder b, van de Wet algemene bepalingen burgerservicenummer, dan wel het onderwijsnummer bedoeld in de artikelen 5.34, tweede lid, laatste volzin, en 5.35, derde lid;
- l. studiejaar: het tijdvak dat aanvangt op 1 september en eindigt op 31 augustus van het daaropvolgende jaar.

Artikel 1.2. Nederlandse universiteiten en hogescholen

Nederlandse universiteiten en hogescholen zijn uitsluitend de krachtens deze wet geaccrediteerde universiteiten en hogescholen.

Artikel 1.3. Doelstellingen en taken universiteiten en hogescholen

1. Universiteiten zijn gericht op het verzorgen van wetenschappelijk onderwijs en het verrichten van wetenschappelijk onderzoek. De krachtens deze wet bekostigde universiteiten hebben in dat kader in elk geval tot taak het verzorgen van bachelor- en initiële masteropleidingen opleidingen in het wetenschappelijk onderwijs, het verrichten van wetenschappelijk onderzoek, het voorzien in de opleiding tot wetenschappelijk onderzoeker of technologisch ontwerper en het ten behoeve van de maatschappij overdragen van kennis.
2. Hogescholen zijn gericht op het verzorgen van hoger beroepsonderwijs en het verrichten van onderzoek gericht op de beroepspraktijk. De krachtens deze wet bekostigde hogescholen hebben in dat kader in elk geval tot taak het verzorgen van bacheloropleidingen in het hoger beroepsonderwijs, het verrichten van ontwerp- en ontwikkelactiviteiten of ander onderzoek gericht op de beroepspraktijk en het ten behoeve van de maatschappij overdragen van kennis.

Artikel 1.4. Domeinen

1. Een universiteit omvat ten minste een van de navolgende domeinen:
 - a. Agrarische wetenschappen;
 - b. Archeologie;
 - c. Civiele techniek en bouwkunde;
 - d. Diergeneeskunde;
 - e. Economische wetenschappen;
 - f. Elektrotechniek;
 - g. Gedragwetenschappen;
 - h. Gezondheidszorg;
 - i. Godsdienst, levensbeschouwing, ethiek en wijsbegeerte;
 - j. Historische wetenschappen;
 - k. Informatica;
 - l. Kunsten;
 - m. Levenswetenschappen;
 - n. Maatschappijwetenschappen;
 - o. Materiaalkunde;
 - p. Mijnbouwkunde;
 - q. Niet-westerse Talen en Culturen;
 - r. Onderwijs;
 - s. Procestechniek;
 - t. Rechtswetenschappen;
 - u. Taal- en communicatiewetenschappen

- v. Tandheelkunde;
 - w. University College
 - x. Verkeers- en vervoerstechniek;
 - y. Werktuigbouwkunde;
 - z. Westerse Talen en Culturen;
 - aa. Wiskunde, natuurkunde, scheikunde en sterrenkunde.
2. Een hogeschool omvat ten minste een van de volgende domeinen:
- a. Economie;
 - b. Gezondheidszorg;
 - c. Kunsten;
 - d. Onderwijs;
 - e. Recht;
 - f.

Artikel 1.5. Doelstellingen en taken universitaire medische centra

1. Aan elke krachtens deze wet bekostigde universiteit met een domein Geneeskunde waarin een opleiding tot arts is ingesteld, is een universitair medisch centrum verbonden.
2. Universitaire medische centra zijn als academisch ziekenhuis gericht op patiëntenzorg alsmede op het, namens en onder verantwoordelijkheid van de universiteit waaraan zij zijn verbonden, verzorgen van wetenschappelijk geneeskundig onderwijs en verrichten van wetenschappelijk onderzoek. Zij hebben in dat kader in elk geval tot taak het verzorgen van bachelor- en masteropleidingen binnen het domein der geneeskunde van die universiteit en het verrichten van wetenschappelijk geneeskundig onderzoek. Zij vervullen mede topklinische en topreferentiefuncties in de gezondheidszorg. Voorts verzorgen zij de opleiding tot medisch specialist.

Artikel 1.6. Instellingengemeenschap

1. Indien een rechtspersoon zowel een universiteit als hogeschool in stand houdt, kan in de statuten van die rechtspersoon worden bepaald dat die universiteit en hogeschool een instellingengemeenschap vormen.
2. De Open Universiteit Nederland omvat een universiteit en een hogeschool. Zij verzorgt de bachelor- en initiële masteropleidingen opleidingen in het wetenschappelijk onderwijs en het hoger beroepsonderwijs in de vorm van afstandsonderwijs.

Artikel 1.7. Academische vrijheid

Ten aanzien van de docenten, onderzoekers en studenten van een instelling dan wel van een universitair medisch centrum wordt de academische vrijheid in acht genomen.

Artikel 1.8. Richtlijnen ethiek

Het instellingsbestuur en de raad van bestuur van een universitair medisch centrum kunnen regels vaststellen met betrekking tot de ethische aspecten verbonden aan de werkzaamheden van de instelling, onderscheidenlijk het centrum. Indien ten behoeve van de werkzaamheden van de instelling gebruik wordt gemaakt van dieren dan wel mensen voor proeven, onderscheidenlijk voor demonstraties of proeven, hebben die regels daarop mede betrekking.

HOOFDSTUK 2. ACCREDITATIE

Titel 1. Betekenis, verlening en beëindiging accreditatie

Artikel 2.1. Betekenis accreditatie

1. Uitsluitend aan de met goed gevolg afgelegde examens van opleidingen aan een krachtens deze wet geaccrediteerde instelling zijn de in de artikelen 3.45, 3.46 en 3.48 genoemde titels verbonden. Uitsluitend aan het door een krachtens deze wet geaccrediteerde universiteit verleend doctoraat zijn de in artikel 3.49 genoemde titels verbonden.

2. Degenen die het in voltijdse vorm verzorgde onderwijs volgen van een opleiding aan een krachtens deze wet geaccrediteerde instelling met het oog op het afleggen van de examens van die opleiding, en overigens aan de desbetreffende voorschriften van de Wet studiefinanciering 2000 voldoen, hebben aanspraak op studiefinanciering overeenkomstig de bepalingen van die wet.

Artikel 2.2. Verlening accreditatie

1. Accreditatie wordt verleend door Onze minister op verzoek van het bestuur van de rechtspersoon die de instelling in stand houdt waarvoor accreditatie wordt verzocht.

2. Onze minister verleent de verzochte accreditatie indien:

- a. Onze minister heeft vastgesteld dat de desbetreffende instelling wetenschappelijk onderwijs verzorgt en wetenschappelijk onderzoek verricht dan wel hoger beroepsonderwijs verzorgt en onderzoek verricht dat gericht is op de beroepspraktijk,
- b. de inrichting en werking van het systeem van kwaliteitszorg van de desbetreffende instelling ten aanzien van het onderwijs en onderzoek van de instelling naar het oordeel van de accreditatieorganisatie genoemd in artikel 2.7, voldoen aan de eisen die daaraan, gelet op hetgeen internationaal gebruikelijk is, kunnen worden gesteld,
- c. de continuïteit van de rechtspersoon en de desbetreffende instelling naar het oordeel van Onze minister voldoende is gewaarborgd, en
- d. de integriteit van het bestuur van de rechtspersoon dan wel van de desbetreffende instelling naar het oordeel van Onze minister voldoende is gewaarborgd.

3. De in het tweede lid, onder d, bedoelde integriteit is in elk geval onvoldoende gewaarborgd indien van het bestuur van de rechtspersoon of het instellingsbestuur dan wel van het orgaan dat met het toezicht op dat bestuur, onderscheidenlijk instellingsbestuur is belast, een of meer personen deel uitmaken van wie vaststaat dat zij onherroepelijke veroordeeld zijn wegens misdrijf, zich – in welke hoedanigheid ook – hebben schuldig gemaakt aan handelen of nalaten dat ernstig nadeel heeft toegebracht aan de goede gang binnen een instelling voor hoger onderwijs, aan fraude bij het afnemen van examens, bij de verwerving van bekostiging of bij de besteding van de rijksbijdrage dan wel, hoewel zij in de positie waren in geval van dergelijk handelen of nalaten van anderen daartegen maatregelen te nemen, dit achterwege hebben gelaten.

4. Indien de desbetreffende instelling wetenschappelijk onderwijs verzorgt en wetenschappelijk onderzoek verricht, wordt zij geaccrediteerd als universiteit. Indien zij hoger beroepsonderwijs verzorgt en onderzoek gericht op de beroepspraktijk verricht, wordt zij geaccrediteerd als hogeschool.

5. Bij zijn besluit vermeldt Onze minister overeenkomstig het desbetreffende verzoek van het instellingsbestuur welke domeinen als bedoeld in artikel 1.4, eerste of tweede lid, aan de desbetreffende instelling zijn verbonden. Indien na verlening van de accreditatie het instellings-

bestuur onze minister verzoekt een of meer domeinen aan de instelling toe te voegen, wordt dit verzoek door Onze minister terstond ingewilligd.

6. De accreditatie wordt verleend voor een termijn van tien jaar, behoudens het bepaalde in artikel 2.3.

7. Gedurende de termijn van accreditatie nemen het instellingsbestuur en, voor zover van toepassing, de desbetreffende andere organen van de instelling, de overige voorwaarden voor accreditatie bedoeld in hoofdstuk 3, in acht.

8. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden voorschriften vastgesteld inzake de vorm en inhoud van het verzoek om accreditatie en de daarbij te verstrekken informatie alsmede over de termijnen die bij de indiening en beoordeling van het verzoek in acht worden genomen.

Artikel 2.3. Beëindiging accreditatie

1. De accreditatie wordt door Onze minister beëindigd, indien door hem is vastgesteld dat niet meer wordt voldaan aan het bepaalde in artikel 2.2, tweede lid onder a, b, c of d, dan wel niet wordt voldaan aan het bepaalde in het zevende lid van dat artikel. Een beëindiging van de accreditatie op de grond of mede op de grond dat niet meer wordt voldaan aan het bepaalde in artikel 2.2, tweede lid onder b, dan wel stelselmatig niet wordt voldaan aan het bepaalde in het zevende lid van dat artikel, is uitsluitend mogelijk indien de accreditatieorganisatie daartoe heeft geadviseerd.

2. Alvorens het besluit tot beëindiging van de accreditatie te nemen, geeft Onze minister het bestuur van de rechtspersoon die de instelling in stand houdt, schriftelijk een waarschuwing. Indien binnen zes maanden aan deze waarschuwing geen gevolg is gegeven, wordt de accreditatie van de instelling door Onze minister beëindigd.

3. De werking van het besluit van Onze minister tot beëindiging van de accreditatie bedoeld in het tweede lid, wordt opgeschort totdat de beroepstermijn is verstreken of, indien beroep is ingesteld, op het beroep is beslist.

Artikel 2.4. Voorzieningen bij einde of beëindiging accreditatie

1. Indien de accreditatie door het verstrijken van de termijn waarvoor zij is verleend, eindigt dan wel door een besluit van Onze minister als bedoeld in artikel 2.3, wordt beëindigd, draagt het bestuur van de rechtspersoon die de instelling in stand houdt, er zorg voor dat degenen die in een opleiding van de instelling het onderwijs volgen, hun studie binnen redelijke termijn aan een geaccrediteerde instelling kunnen voltooien. Indien dat bestuur deze zorgplicht niet kan nakomen, kan Onze minister op verzoek van dat bestuur bepalen, dat zij hun studie aan de instelling kunnen voltooien en dat aan de door hen met goed gevolg afgelegde examens alsnog de in deze wet genoemde titels zijn verbonden en hun aanspraak op studiefinanciering overeenkomstig de bepalingen van de Wet studiefinanciering 2000 behouden blijft. Bij zijn besluit stelt Onze minister daarvoor een redelijke termijn.

2. Indien de accreditatie door het verstrijken van de termijn waarvoor zij is verleend, eindigt dan wel door een besluit van Onze minister als bedoeld in artikel 2.3, wordt beëindigd, draagt het bestuur van de rechtspersoon die een universiteit in stand houdt, er zorg voor dat degenen die zich aan die universiteit op de promotie voorbereiden, binnen redelijke termijn aan een geaccrediteerde universiteit kunnen promoveren.

Artikel 2.5. Bekendmaking

Onze minister maakt besluiten tot accreditatie of beëindiging van accreditatie bekend in de Staatscourant.

Artikel 2.6. Beroep

Tegen een besluit van Onze minister jegens een bepaalde instelling genomen op grond van de artikelen 2.2 tot en met 2.4, kan een belanghebbende beroep instellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Titel 2. De accreditatieorganisatie

Artikel 2.7. Taken accreditatieorganisatie

1. De Nederlands-Vlaamse Accreditatie Organisatie bedoeld in artikel 1 van het op 3 september 2003 te Den Haag tot stand gekomen Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Vlaamse Gemeenschap van België inzake de accreditatie van opleidingen binnen het Nederlandse en Vlaamse hoger onderwijs (Trb. 2003, 167) is de accreditatieorganisatie bedoeld in deze wet. Zij bezit rechtspersoonlijkheid en is gevestigd te Den Haag.
2. Onverminderd het Accreditatieverdrag en het daarop gebaseerde bestuursreglement is op de accreditatieorganisatie de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen van toepassing.
3. De accreditatieorganisatie is belast met de beoordeling van de vraag of bij de instelling waarvoor accreditatie wordt verzocht, de inrichting en werking van het systeem van kwaliteitszorg ten aanzien van het onderwijs en onderzoek voldoet aan de eisen die daaraan, gelet op hetgeen internationaal gebruikelijk is, kunnen worden gesteld, en brengt daarover advies uit aan Onze minister.
4. De accreditatieorganisatie zie erop toe dat aan de in artikel 2.2, tweede lid onder b, bedoelde voorwaarde wordt voldaan en dat de in hoofdstuk 3 bedoelde overige voorwaarden voor accreditatie worden nageleefd. In het kader van haar toezicht stelt zij uit eigen beweging of op verzoek van Onze minister onderzoek in, waarbij de artikelen 5:13, 5:16, 5:17 en 5:20 van de Algemene wet bestuursrecht van overeenkomstige toepassing zijn. Indien de accreditatieorganisatie heeft vastgesteld dat niet meer aan de in artikel 2.2, tweede lid onder b, bedoelde voorwaarde wordt voldaan dan wel de in hoofdstuk 3 bedoelde overige voorwaarden voor accreditatie stelselmatig niet worden nageleefd, adviseert zij de minister de accreditatie te beëindigen.
5. Bij ministeriële regeling worden de overige werkzaamheden bepaald die de accreditatieorganisatie verricht in verband met opdrachten als bedoeld in artikel 1, tweede lid, van het Accreditatieverdrag.

Artikel 2.8. Accreditatiekader

1. De accreditatieorganisatie legt haar werkwijze en de eisen die, gelet op hetgeen internationaal gebruikelijk is, aan de inrichting en werking van het systeem van kwaliteitszorg van onderwijs en onderzoek bij een instelling zijn te stellen, vast in een accreditatiekader.
2. Alvorens het accreditatiekader vast te stellen of te wijzigen, voert de accreditatieorganisatie overleg met vertegenwoordigers van de geaccrediteerde instellingen en andere betrokkenen, waaronder belangenorganisaties van studenten als bedoeld in artikel 8.1 en de daarvoor in aanmerking komende vakorganisaties van overheids- en onderwijspersoneel.

3. De accreditatieorganisatie overlegt over het accreditatiekader met daarvoor in aanmerking komende instanties in de andere Europese landen, in het bijzonder met instanties in de grenslanden.
4. Het accreditatiekader of een wijziging daarvan behoeft de goedkeuring van Onze minister. De goedkeuring kan worden onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang. Onze minister verleent zijn goedkeuring niet dan nadat vier weken zijn verstreken nadat zijn voornemen daartoe aan de beide kamers der Staten-Generaal is voorgelegd. Het besluit omtrent goedkeuring wordt binnen drie maanden na de verzending ter goedkeuring bekendgemaakt aan de accreditatieorganisatie.
5. Het accreditatiekader of de wijziging daarvan wordt bekendgemaakt door plaatsing in de Staatscourant.

Artikel 2.9. Voordracht bestuursleden accreditatieorganisatie

1. Voordat Onze minister een voordracht doet voor bestuursleden als bedoeld in artikel 5 van het Accreditatieverdrag, worden de geaccrediteerde instellingen gezamenlijk en de daarvoor in aanmerking komende vakorganisaties van overheids- en onderwijspersoneel in de gelegenheid gesteld te worden gehoord.
2. Het eerste lid is van overeenkomstige toepassing op het horen van de gezamenlijke belangenorganisaties van studenten bedoeld in artikel 8.1, in verband met de voordracht van twee bestuursleden.
3. Aan Onze minister ondergeschikte ambtenaren kunnen niet als bestuurslid worden voorgedragen.
4. Voordat het Comité van Ministers bedoeld in het Accreditatieverdrag, een door Onze minister voorgedragen bestuurslid schorst of ontslaat, worden de instellingen en vakorganisaties bedoeld in het eerste lid, door Onze minister gehoord.

Artikel 2.10. Vergaderingen accreditatieorganisatie

De inspectie voor het onderwijs wordt in de gelegenheid gesteld de vergaderingen van de accreditatieorganisatie bij te wonen.

Artikel 2.11. Financiële middelen

1. Onze minister stelt jaarlijks aan de accreditatieorganisatie ten laste van de begroting van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap overeenkomstig de artikelen 14 en 15, derde lid, van het Accreditatieverdrag financiële middelen ter beschikking voor de vervulling van zijn taken, voortvloeiend uit artikel 1, eerste en tweede lid, van het Accreditatieverdrag.
2. Onze minister stelt jaarlijks voor 1 september van enig kalenderjaar, doch niet dan nadat hij daarover met de accreditatieorganisatie heeft overlegd, het bedrag vast dat voor het daaropvolgende kalenderjaar aan de accreditatieorganisatie ter beschikking zal worden gesteld en neemt dit bedrag op in het voorstel van wet tot vaststelling van de begroting van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
3. Het boekjaar van de accreditatieorganisatie valt samen met het kalenderjaar.
4. Het bedrag bedoeld in het tweede lid, wordt betaald door Onze minister in maandelijksse termijnen betaald.
5. Zolang de wet tot vaststelling van de begroting bedoeld in het eerste en tweede lid, nog niet in werking is getreden, worden door Onze minister met ingang van het kalenderjaar waarop de

begroting betrekking heeft, voorschotten verstrekt tot een maximum van het bedrag bedoeld in het tweede lid. Het vierde lid is van overeenkomstige toepassing.

HOOFDSTUK 3. OVERIGE VOORWAARDEN VOOR ACCREDITATIE

Titel 1. Algemene bepaling

Artikel 3.1. Algemene bepaling

De bepalingen van de volgende titels van dit hoofdstuk zijn voor geaccrediteerde instellingen, naast de in artikel 2.2, tweede lid, genoemde voorwaarden, overige voorwaarden voor accreditatie, waaraan ten minste moet worden voldaan.

Titel 2. Opleidingen

Artikel 3.2. Opleidingen en onderwijsseenheden

1. Het onderwijs wordt door de instelling aangeboden in de vorm van opleidingen. Een opleiding behoort tot een of meer domeinen als bedoeld in artikel 1.4, eerste, onderscheidenlijk tweede lid.
2. Een opleiding is gericht op de verwezenlijking van welomschreven doelstellingen op het gebied van kennis, inzicht en vaardigheden waarover degene die de opleiding voltooit, dient te beschikken. Zij bestaat uit onderwijsseenheden. Het instellingsbestuur draagt er zorg voor dat de onderwijsseenheden van een opleiding een samenhangend geheel vormen.
3. Een onderwijsseenheid kan betrekking hebben op de praktische voorbereiding op de beroepsuitoefening en op de beroepsuitoefening in verband met het onderwijs in een duale opleiding, voor zover deze activiteiten onder begeleiding van de instelling plaatsvinden.

Artikel 3.3. Bachelor- en masteropleidingen

Binnen het wetenschappelijk onderwijs en het hoger beroepsonderwijs worden onderscheiden:

- a. bacheloropleidingen,
- b. initiële masteropleidingen en
- c. postinitiële masteropleidingen.

Artikel 3.4. Gezamenlijke opleiding of gezamenlijke afstudeerrichting

1. Een instelling kan gezamenlijk met een of meer Nederlandse instellingen of buitenlandse instellingen voor hoger onderwijs een opleiding of een afstudeerrichting van een opleiding verzorgen.
2. De instellingsbesturen leggen in een overeenkomst vast welk instellingsbestuur verantwoordelijk is of welke instellingsbesturen gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor de uitoefening van de in deze wet bedoelde taken en bevoegdheden die op een opleiding of afstudeerrichting betrekking hebben. De Nederlandse instellingsbesturen blijven voor de uitoefening van deze taken en bevoegdheden gezamenlijk verantwoordelijk ten opzichte van belanghebbenden buiten de instelling.

Artikel 3.5. Vrij onderwijsprogramma

1. Degene die een opleiding wenst te volgen, kan met toestemming van de examencommissie die daarvoor het meest in aanmerking komt, zelf uit onderwijseenheden die door een instelling worden verzorgd, een programma samenstellen waaraan een bachelor- of masterexamen is verbonden. Indien nodig wijst het instellingsbestuur een examencommissie aan die met de in de eerste volzin bedoelde beslissing is belast.
2. De examencommissie geeft bij het verlenen van de in het eerste lid bedoelde toestemming aan tot welke door de instelling aangeboden opleiding het door de betrokkene samengestelde programma voor de toepassing van deze wet wordt geacht te behoren.

Artikel 3.6. Studielast en studiepunten

1. De studielast van elke opleiding en elke onderwijseenheid wordt door het instellingsbestuur uitgedrukt in studiepunten. De studielast voor een cursusjaar bedraagt in geval van een in voltijdse vorm verzorgde opleiding zestig studiepunten. Zestig studiepunten zijn gelijk aan 1680 uren studie voor de gemiddelde student.
2. Een opleiding wordt zodanig ingericht dat een student in redelijkheid in staat wordt gesteld binnen de cursusduur de opleiding met goed gevolg te voltooien.

Artikel 3.7. Studielast opleidingen in het wetenschappelijk onderwijs

1. De studielast van een bacheloropleiding in het wetenschappelijk onderwijs bedraagt 180 studiepunten.
2. Behoudens het bepaalde in de volgende volzin en in het derde tot en met zevende lid bedraagt de studielast van een masteropleiding in het wetenschappelijk onderwijs zestig studiepunten. Het instellingsbestuur kan bepalen dat andere masteropleidingen dan die bedoeld in het derde en met zevende lid een grotere studielast hebben dan zestig studiepunten.
3. De studielast van de initiële masteropleidingen tot leraar voor de periode van voorbereidend hoger onderwijs in vakken van voortgezet onderwijs bedraagt ten minste zestig studiepunten en ten hoogste 120 studiepunten. In afwijking van de eerste volzin bedraagt de studielast van door Onze minister aan te wijzen opleidingen als bedoeld in die volzin, ten minste 120 studiepunten en ten hoogste 180 studiepunten. Het instellingsbestuur bepaalt de studielast van de opleiding.
4. De studielast van de initiële masteropleiding voor het beroep van wijsgeer van een bepaald wetenschapsgebied bedraagt 120 studiepunten.
5. De studielast van de door Onze minister aan te wijzen initiële masteropleidingen in het wetenschappelijk onderwijs bedraagt 120 studiepunten. Onze minister kan bepalen dat de studielast van de initiële masteropleidingen in het wetenschappelijk onderwijs die mede zijn gericht op een levensbeschouwelijk ambt of beroep, 180 studiepunten bedraagt en dat de studielast van de masteropleidingen in het wetenschappelijk onderwijs met een buitenlandse instelling als bedoeld in artikel 3.4, negentig studiepunten bedraagt.
6. De studielast van de initiële masteropleidingen voor het beroep van arts, voor het beroep van dierenarts, voor het beroep van apotheker, voor het beroep van tandarts en voor het beroep van klinisch technoloog bedraagt 180 studiepunten.
7. De studielast van de initiële masteropleidingen geneeskunde, klinisch onderzoeker, bedraagt 240 studiepunten.

Artikel 3.8. Studielast opleidingen in het hoger beroepsonderwijs

1. De studielast van een bacheloropleiding in het hoger beroepsonderwijs bedraagt 240 studiepunten.
2. De studielast van een masteropleiding in het hoger beroepsonderwijs bedraagt zestig studiepunten. Het instellingsbestuur kan bepalen dat andere masteropleidingen opleidingen dan die bedoeld in het derde tot en met zevende lid een grotere studielast hebben dan zestig studiepunten.
3. De studielast van de initiële masteropleidingen op het gebied van de kunst bedraagt ten minste zestig studiepunten en ten hoogste 120 studiepunten. Het instellingsbestuur bepaalt de studielast van de opleiding.
4. De studielast van de initiële masteropleidingen tot leraar voortgezet onderwijs van de eerste graad in algemene vakken bedraagt 90 studiepunten.
5. De studielast van de initiële masteropleidingen advanced nurse practitioner bedraagt 120 studiepunten.
6. De studielast van de initiële masteropleidingen physician assistant bedraagt 150 studiepunten.
7. De studielast van de initiële masteropleidingen op het gebied van de bouwkunst bedraagt 240 studiepunten.

Artikel 3.9. Beroepsvereisten

1. Indien een instelling een opleiding aanbiedt, gericht op een bepaald beroep, en bij of krachtens de wet vereisten zijn gesteld ten aanzien van de kennis, het inzicht en de vaardigheden die betrokkenen zich op grond van de opleiding tot dat beroep moeten hebben verworven, draagt het instellingsbestuur er zorg voor dat degenen die deze opleiding volgen, ten minste in de gelegenheid zijn aan die vereisten te voldoen.
2. Tot de in het eerste lid bedoelde vereisten behoren die welke ten aanzien van artsen, verpleegkundigen, verloskundigen, tandartsen, dierenartsen, architecten en apothekers zijn neergelegd in richtlijn nr. 2005/36/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 7 september 2005 betreffende de erkenning van beroepskwalificaties (PbEU L 255).
3. Opleidingen die in het bijzonder zijn gericht op bepaalde beroepen omvatten in elk geval een praktische voorbereiding op de beroepsuitoefening.
4. Het eerste en derde lid zijn van overeenkomstige toepassing ten aanzien van opleidingen die leiden tot een getuigschrift als bedoeld in artikel 33, lid 1a, van de Wet op het voortgezet onderwijs.

Artikel 3.10. Voltijdse, deeltijdse en duale inrichting van opleidingen

1. Opleidingen kunnen voltijds, deeltijds of duaal zijn ingericht en worden alsdan aangeduid als voltijdse, deeltijdse, onderscheidenlijk duale opleidingen.
2. Een duale opleiding is zodanig ingericht dat het volgen van onderwijs gedurende een of meer perioden wordt afgewisseld met beroepsuitoefening in verband met dat onderwijs. Het gedeelte van een duale opleiding dat bestaat uit het volgen van onderwijs, wordt aangeduid als onderwijsdeel.
3. De studielast van het deel van de duale opleiding dat wordt gevormd door de beroepsuitoefening in verband met het onderwijs, bedraagt een door het instellingsbestuur in de onderwijs- en examenregeling te bepalen aantal studiepunten.
4. In de onderwijs- en examenregeling wordt voor een duale opleiding aangegeven:
 - a. de minimale studielast van het onderwijsdeel,

- b. de tijdsduur van de periode of de gezamenlijke tijdsduur van de perioden die ten minste in de beroepsuitoefening wordt doorgebracht, en
 - c. de minimale studielast van het deel van de opleiding dat wordt gevormd door de beroepsuitoefening.
5. De beroepsuitoefening binnen een duale opleiding vindt plaats op basis van een overeenkomst, gesloten door de instelling, de student en het desbetreffend bedrijf of de desbetreffende andere organisatie. De overeenkomst regelt de rechten en verplichtingen van partijen en omvat met inachtneming van het dienaangaande bij of krachtens deze wet bepaalde ten minste bepalingen over:
- a. de duur van de overeenkomst en de tijdsduur van de periode of perioden van de beroepsuitoefening,
 - b. de begeleiding van de student,
 - c. dat deel van de kwaliteiten bedoeld in artikel 3.33, tweede lid, onder c, dat de student tijdens de periode of de perioden van beroepsuitoefening dient te realiseren, en de beoordeling daarvan, en
 - d. de gevallen waarin en de wijze waarop de overeenkomst voortijdig kan worden ontbonden.

Artikel 3.11. Propedeutische fase en propedeutisch examen

1. Een bacheloropleiding omvat een propedeutische fase. De studielast van de propedeutische fase bedraagt zestig studiepunten.
2. Aan de propedeutische fase is, voor zover in de onderwijs- en examenregeling niet anders is bepaald, een propedeutisch examen verbonden.
3. De propedeutische fase wordt zodanig ingericht dat er sprake is van het verkrijgen van inzicht in de inhoud van de bacheloropleiding met de mogelijkheid van verwijzing en selectie aan het eind van die fase.

Artikel 3.12. Associate-degreeprogramma

1. Het instellingsbestuur kan bij een bacheloropleiding in het hoger beroepsonderwijs een associate-degreeprogramma instellen.
2. De studielast van het programma bedraagt ten minste 120 studiepunten.
3. Voor de toepassing van deze wet wordt een associate-degreeprogramma als een opleiding beschouwd.

Artikel 3.13. Beëindiging opleiding

1. Indien het instellingsbestuur besluit een opleiding te beëindigen, draagt het er zorg voor dat degenen die in die opleiding het onderwijs volgen, hun opleiding binnen redelijke termijn aan een geaccrediteerde instelling kunnen voltooien.
2. Domeinen waarbinnen aan de desbetreffende instelling geen opleiding wordt verzorgd of mede verzorgd, worden door het instellingsbestuur aan die instelling opgeheven. Het instellingsbestuur deelt dit schriftelijk aan de minister mee.

Titel 3. Toegangsvoorwaarden en toelatingseisen

Paragraaf 1. Bacheloropleidingen

Artikel 3.14. Toegangsvoorwaarden

1. Tot een bacheloropleiding van een universiteit heeft toegang degene die in het bezit is van het diploma voorbereidend wetenschappelijk onderwijs.
2. Tot een bacheloropleiding van een hogeschool heeft toegang degene die in het bezit is van een diploma voorbereidend wetenschappelijk onderwijs of hoger algemeen voortgezet onderwijs of een diploma van een middenkaderopleiding of van een specialistenopleiding als bedoeld in artikel 7.2.2, eerste lid, van de Wet educatie en beroepsonderwijs. Met een diploma als bedoeld in de eerste volzin wordt voor de toepassing van dit lid gelijkgesteld het diploma van de bij ministeriële regeling aangewezen vakopleidingen bedoeld in artikel 7.2.2, eerste lid, onder c, van de Wet educatie en beroepsonderwijs.

Artikel 3.15. Nadere toegangsvoorwaarden

1. Bij ministeriële regeling worden het profiel of de profielen bedoeld in artikel 12 van de Wet op het voortgezet onderwijs, aangewezen waarop het diploma voorbereidend wetenschappelijk onderwijs en het diploma hoger algemeen voortgezet onderwijs betrekking moeten hebben voor de toegang tot een bacheloropleiding binnen een in die regeling aan te wijzen domein.
2. Bij ministeriële regeling kunnen tevens worden aangewezen, vakken en andere programmaonderdelen die, voor toegang tot het onderwijs en het afleggen van examens van een bacheloropleiding binnen een in die regeling aan te wijzen domein, deel moeten hebben uitgemaakt van het examen ter verkrijging van een in het eerste lid bedoeld diploma, indien het betreft:
 - a. een diploma dat betrekking heeft op een profiel waarvan het profieldeel niet voor alle kandidaten dezelfde vakken en andere programmaonderdelen omvat;
 - b. een diploma dat betrekking heeft op een ander profiel dan een krachtens het eerste lid aangewezen profiel;
 - c. in bijzondere gevallen, een opleiding waarop geen enkel profiel zonder meer een goede voorbereiding geeft.
3. Bij de ministeriële regeling kunnen vakken en andere programmaonderdelen worden aangewezen die, voor toegang tot het onderwijs en het afleggen van examens van een bacheloropleiding binnen een in die regeling aan te wijzen domein van een hogeschool, deel moeten hebben uitgemaakt van het examen ter verkrijging van het diploma van een middenkaderopleiding of een specialistenopleiding als bedoeld in artikel 7.2.2, eerste lid, onder d onderscheidenlijk e, van de Wet educatie en beroepsonderwijs dan wel een bij de ministeriële regeling bedoeld in artikel 7.24, tweede lid, aangewezen vakopleiding.
4. Het instellingsbestuur kan de bezitter van een diploma als genoemd in het eerste of derde lid, dat niet voldoet aan de in het eerste, tweede of derde lid bedoelde voorwaarden, toch tot de door hem gekozen opleiding toelaten, onder de voorwaarde dat blijkt een onderzoek wordt voldaan aan inhoudelijk daarmee vergelijkbare eisen. Aan deze eisen moet zijn voldaan uiterlijk bij afronding van de propedeutische fase. De eisen worden vastgesteld in de onderwijs- en examenregeling. Het instellingsbestuur bericht de betrokkene over de uitslag van het desbetreffende onderzoek en reikt hem, indien het resultaat van het onderzoek daartoe aanleiding geeft, ten bewijze daarvan een bewijs van toelating uit.

Artikel 3.16. Toelatingseisen voor bacheloropleidingen en lerarenopleidingen op het gebied van de kunst

1. Voor de bacheloropleidingen binnen het domein van de kunst en voor de lerarenopleidingen op het gebied van de kunst worden door het instellingsbestuur in verband met de kennis of vaardigheden van de aanstaande studenten specifieke eisen gesteld in aanvulling op de toegangsvoorwaarden en nadere toegangsvoorwaarden bedoeld in de artikelen 3.14 en 3.15.
2. Ter uitwerking van de in het eerste lid bedoelde specifieke eisen stelt het instellingsbestuur voor de desbetreffende opleidingen criteria vast betreffende selectie en toelating van degenen die tot die opleidingen wensen te worden toegelaten.
3. De in het eerste lid bedoelde eisen en de in het tweede lid bedoelde criteria worden vastgesteld in de onderwijs- en examenregeling. Het instellingsbestuur regelt de wijze waarop wordt onderzocht of de betrokkene aan die eisen en criteria voldoet. Het instellingsbestuur bericht de betrokkene over de uitslag van het onderzoek en reikt hem, indien het resultaat van het onderzoek daartoe aanleiding geeft, ten bewijze daarvan een bewijs van toelating uit.

Artikel 3.17. Toelatingseisen voor andere bacheloropleidingen

1. Indien de uitoefening van het beroep of de beroepen waarop een bacheloropleiding, niet zijnde een opleiding als bedoeld in artikel 3.16, voorbereidt dan wel, voor zover het opleidingen op het gebied van het hoger hotelonderwijs betreft, de organisatie en de inrichting van het onderwijs specifieke eisen stelt ten aanzien van kennis of vaardigheden die niet of niet in voldoende mate onderdeel zijn van het voortgezet onderwijs of van het beroepsonderwijs bedoeld in de Wet educatie en beroepsonderwijs, of specifieke eisen stelt ten aanzien van de eigenschappen van de student, kan het instellingsbestuur in verband daarmee eisen stellen in aanvulling op de op de toegangsvoorwaarden en nadere toegangsvoorwaarden bedoeld in de artikelen 3.14 en 3.15.
2. Eisen ten aanzien van kennis of vaardigheden dan wel ten aanzien van de eigenschappen van de student kan het instellingsbestuur in aanvulling op de toegangsvoorwaarden en nadere toegangsvoorwaarden bedoeld in de artikelen 3.14 en 3.15, ook stellen indien het een bacheloropleiding met kleinschalig en intensief onderwijs betreft dat gericht is op een bovengemiddeld onderwijsrendement en waarbij de activiteiten binnen en buiten het curriculum met elkaar zijn verbonden.
3. Artikel 3.16, tweede en derde lid, zijn van overeenkomstige toepassing.

Artikel 3.18. Eisen werkring

1. Het instellingsbestuur kan met het oog op toelating tot een deeltijdse bacheloropleiding eisen omtrent het verrichten van werkzaamheden tijdens het volgen van de opleiding stellen indien de desbetreffende werkzaamheden in de onderwijs- en examenregeling als onderwijseenheden zijn aangemerkt.
2. Het instellingsbestuur regelt de wijze waarop wordt onderzocht of de betrokkene voldoet aan de in het eerste lid bedoelde eisen. Het instellingsbestuur bericht de betrokkene over de uitslag van het onderzoek en reikt hem, indien het resultaat van het onderzoek daartoe aanleiding geeft, ten bewijze daarvan een bewijs van toelating uit.

Artikel 3.19. Vrijstelling op grond van andere diploma's

1. Degene aan wie een krachtens deze wet een titel is verleend, is vrijgesteld van de toegangsvoorwaarden en nadere toegangsvoorwaarden bedoeld in de artikelen 3.14 en 3.15, onverminderd het derde en vierde lid. Van die voorwaarden en nadere voorwaarden is eveneens vrijgesteld degene die toegang heeft tot het wetenschappelijk onderwijs of het hoger beroepsonderwijs in het land van een verdragspartij die het Verdrag inzake de erkenning van kwalificaties betreffende hoger onderwijs in de Europese regio (Trb. 2002, 137) heeft geratificeerd, onverminderd de bevoegdheid van het instellingsbestuur om op grond van artikel IV.1 van het genoemde verdrag een aanzienlijk verschil aan te tonen tussen de algemene eisen betreffende de toegang op het grondgebied van het bedoelde land waar de kwalificatie werd behaald en de algemene eisen bij of krachtens deze wet. Gelijke bevoegdheid bestaat op grond van het tweede lid, tweede en derde volzin, het derde en vierde lid en de artikelen 3.16, 3.17 en 3.18.

2. Het instellingsbestuur kan vrijstelling verlenen van de in artikel 3.14, eerste onderscheidenlijk tweede lid, bedoelde toegangsvoorwaarde aan de bezitter van een al dan niet in Nederland afgegeven diploma op wie het eerste lid, tweede volzin, niet van toepassing is, indien dat diploma naar het oordeel van het instellingsbestuur tenminste gelijkwaardig is aan het in artikel 3.14, eerste onderscheidenlijk tweede lid bedoelde diploma, onverminderd het derde en vierde lid. Indien het een buiten Nederland afgegeven diploma betreft, kan het instellingsbestuur bepalen dat geen examens of onderdelen daarvan worden afgelegd dan nadat ten genoegen van de desbetreffende examencommissie het bewijs is geleverd van voldoende beheersing van de Nederlandse taal voor het met vrucht kunnen volgen van het onderwijs. Het instellingsbestuur kan tevens bepalen dat betrokkene niet wordt toegelaten zolang het in de voorgaande volzin bedoelde bewijs niet is geleverd.

3. Indien bij ministeriële regeling nadere toegangsvoorwaarden als bedoeld in artikel 3.15, eerste, tweede of derde lid, zijn vastgesteld, kan de bezitter van een diploma als bedoeld in het eerste dan wel tweede lid, geen examens afleggen voordat hij op een door het instellingsbestuur te bepalen wijze op grond van een aanvullend onderzoek heeft aangetoond te beschikken over de kennis en vaardigheden waarop die nadere toegangsvoorwaarden betrekking hebben.

4. Het instellingsbestuur kan bepalen dat de bezitter van een diploma als bedoeld in het eerste dan wel tweede lid, niet wordt toegelaten indien dat bestuur van oordeel is dat nadere toegangsvoorwaarden bedoeld in artikel 3.15, van dien aard zijn dat redelijkerwijs verwacht kan worden dat niet tijdens het eerste cursusjaar van de opleiding op grond van een aanvullend onderzoek als bedoeld in het derde lid aangetoond kan worden dat betrokkene beschikt over de kennis en vaardigheden waarop die nadere voorwaarden betrekking hebben. Het instellingsbestuur bepaalt op welke wijze betrokkene op grond van een aanvullend onderzoek vrijgesteld kan worden van die nadere voorwaarden.

5. De bij het onderzoek bedoeld in onderscheidenlijk het tweede tot en met vierde lid, te stellen eisen worden vastgesteld in de onderwijs- en examenregeling. Het instellingsbestuur regelt de wijze waarop wordt onderzocht of de betrokkene aan die eisen voldoet. Het instellingsbestuur bericht de betrokkene over de uitslag van het onderzoek en reikt hem, indien het resultaat van het onderzoek daartoe aanleiding geeft, ten bewijze daarvan een bewijs, onderscheidenlijk een bewijs van toelating uit.

Artikel 3.20. Vrijstelling op grond van toelatingsonderzoek

1. Het instellingsbestuur kan personen van eenentwintig jaar en ouder die niet voldoen aan de in artikel 3.14, eerste onderscheidenlijk tweede lid, bedoelde toegangsvoorwaarde noch daarvan krachtens artikel 3.19 zijn vrijgesteld, van die voorwaarde vrijstellen, indien zij bij een

onderzoek blijkt hebben gegeven van geschiktheid voor het desbetreffende onderwijs en van voldoende beheersing van de Nederlandse taal voor het met vrucht kunnen volgen van dat onderwijs.

2. Het instellingsbestuur kan ten aanzien van een bezitter van een buiten Nederland afgegeven diploma dat in het eigen land toegang geeft tot een opleiding aan een instelling voor hoger onderwijs, afwijken van de in het eerste lid genoemde leeftijdsgrens. Van die leeftijdsgrens kan het instellingsbestuur ook afwijken, indien in bijzondere gevallen geen diploma kan worden overgelegd. Het instellingsbestuur kan voorts ten aanzien van opleidingen binnen het domein van de kunst in bijzondere gevallen afwijken van de in het eerste lid genoemde leeftijdsgrens.

3. Het instellingsbestuur kan degene die aan een instelling het propedeutisch examen met goed gevolg heeft afgelegd, maar niet voldoet aan de in artikel 3.14, eerste onderscheidenlijk tweede lid, bedoelde toegangsvoorwaarde, daarvan vrijstellen, indien hij bij een onderzoek blijkt heeft gegeven van geschiktheid voor het desbetreffende onderwijs.

4. De bij het onderzoek bedoeld in het eerste, onderscheidenlijk derde lid, te stellen eisen worden vastgesteld in de onderwijs- en examenregeling. Het instellingsbestuur regelt de wijze waarop wordt onderzocht of de betrokkene aan die eisen voldoet. Het instellingsbestuur bericht de betrokkene over de uitslag van het onderzoek en reikt hem, indien het resultaat van het onderzoek daartoe aanleiding geeft, ten bewijze daarvan een bewijs van toelating uit.

Artikel 3.21. Toegang tot het bachelorexamen

1. Het afsluitend examen van een bacheloropleiding kan slechts worden afgelegd als de examinandus het propedeutisch examen van die opleiding of het propedeutisch examen dat die opleiding en een of meer andere opleidingen gemeen hebben dan wel, indien in de desbetreffende opleiding geen propedeutisch examen is ingesteld, alle tentamens van de propedeutische fase van die opleiding met goed gevolg heeft afgelegd.

2. In afwijking van het bepaalde in het eerste lid kan de examencommissie in bijzondere gevallen besluiten dat degene die ingevolge dat lid het afsluitend examen van een bacheloropleiding nog niet kan afleggen, toch een of meer van de tot dat examen behorende tentamens kan afleggen voordat hij het desbetreffende propedeutisch examen dan wel alle tentamens van de propedeutische fase van die opleiding met goed gevolg heeft afgelegd.

Paragraaf 2. Initiële masteropleidingen

Artikel 3.22. Toegangsvoorwaarden en toelatingseisen aansluitende masteropleidingen in het wetenschappelijk onderwijs

1. Toegang tot een masteropleiding heeft degene die met goed gevolg het afsluitend examen van een bacheloropleiding of, in voorkomend geval, het afsluitend examen van een bacheloropleiding dat betrekking heeft op een bepaalde afstudeerrichting, heeft afgelegd, voor zover in de onderwijs- en examenregeling is bepaald dat deze masteropleiding aansluit op deze bacheloropleiding of deze afstudeerrichting.

2. In afwijking van het bepaalde in het eerste lid kan het instellingsbestuur in bijzondere gevallen desgevraagd besluiten dat degene die nog niet het in dat lid bedoelde examen met goed gevolg heeft afgelegd, toch tot de in dat lid bedoelde masteropleiding wordt toegelaten voor zover het achterwege laten van de toelating gelet op het belang dat het eerste lid beoogt te beschermen, zal leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard. Het instellingsbestuur bericht de betrokkene over zijn beslissing en reikt hem, indien die beslissing daartoe aanleiding geeft, ten bewijze daarvan een bewijs van toelating uit.

3. Het eerste en tweede lid hebben ook betrekking op een masteropleiding als bedoeld in artikel 3.33, vierde lid, tweede volzin.

Artikel 3.23. Toelatingseisen masteropleidingen in het wetenschappelijk onderwijs binnen het domein Onderwijs

1. Voor een initiële masteropleiding in het wetenschappelijk onderwijs tot leraar voor de periode van voorbereidend hoger onderwijs gelden als toelatingseisen dat:
 - a. de betrokkene het examen van een masteropleiding met goed gevolg heeft afgelegd, en
 - b. de betrokkene voldoet aan de door het instellingsbestuur te stellen eisen.
2. Het instellingsbestuur kan vrijstelling verlenen van de toelatingseis bedoeld in het eerste lid onder a, indien uit een door hem ingesteld onderzoek blijkt dat de betrokkene beschikt over vergelijkbare kennis, inzicht en vaardigheden waarop die toelatingseis betrekking heeft.
3. Artikel 3.20, vierde lid, tweede en derde volzin, zijn van overeenkomstige toepassing.

Artikel 3.24. Toelatingsvoorwaarden andere initiële masteropleidingen

1. Degene op wie artikelen 3.22 niet van toepassing is en wenst te worden toegelaten tot een andere initiële masteropleiding dan bedoeld in artikel 3.23, wordt door het instellingsbestuur tot de door hem gewenste masteropleiding toegelaten:
 - a. indien hij voldoet aan de door het instellingsbestuur voor de opleiding in de onderwijs- en examenregeling vastgestelde eisen, en
 - b. voor zover het instellingsbestuur het aantal ten hoogste voor de opleiding toe te laten personen heeft vastgesteld, dat aantal niet wordt overschreden.
2. De in het eerste lid, onder a, bedoelde eisen komen overeen met de kwaliteiten op het gebied van kennis, inzicht en vaardigheden die moeten zijn verworven bij beëindiging van een bacheloropleiding.
3. Artikel 3.18 is van overeenkomstige toepassing.
4. Artikel 3.20, tweede lid, tweede en derde volzin, zijn van overeenkomstige toepassing. Het bewijs van toelating heeft betrekking op het studiejaar dat gelegen is na het studiejaar waarin de aanvraag voor dat bewijs is ingediend, tenzij het instellingsbestuur anders beslist.

Artikel 3.25. Toelating op grond van Lissabon-afspraken

De personen bedoeld in artikel 3.19, eerste lid, tweede volzin, worden, onverminderd de bevoegdheid van het instellingsbestuur om op grond van artikel IV.1 van het Verdrag inzake de erkenning van kwalificaties betreffende hoger onderwijs in de Europese regio (Trb. 2002, 137) een aanzienlijk verschil aan te tonen tussen de algemene eisen betreffende de toegang op het grondgebied van het bedoelde land waar de kwalificatie werd behaald en de algemene eisen bij of krachtens deze wet, op dezelfde voet tot een masteropleiding toegelaten als degenen die met goed gevolg het krachtens deze wet geregelde examen van een bachelor- of masteropleiding hebben afgelegd.

Artikel 3.26. Wegnemen tekortkoming bij niet voldoen aan toelatingsvoorwaarden

Indien de betrokkene niet voldoet aan de eisen bedoeld in de artikelen 3.23, eerste lid onder b, en 3.24, eerste lid onder a, en van hem redelijkerwijs kan worden verwacht dat hij daaraan binnen een redelijke termijn alsnog kan voldoen, wordt hem door het instellingsbestuur de mogelijkheid geboden, de tekortkoming weg te nemen en alsnog aan die eisen te voldoen.

Artikel 3.27. Regels toegang en toelating masteropleidingen

Het instellingsbestuur stelt regels vast inzake de procedure van toegang en toelating tot de masteropleidingen van de instelling.

Paragraaf 3. Postnitiële masteropleidingen**Artikel 3.28. Toelatingseisen voor postnitiële masteropleidingen**

1. Degene die wenst te worden toegelaten tot een postnitiële masteropleiding, wordt door het instellingsbestuur tot de door hem gewenste masteropleiding toegelaten:
 - a. indien hij voldoet aan de door het instellingsbestuur voor de opleiding bij de onderwijs- en examenregeling vastgestelde eisen, en
 - b. voor zover het instellingsbestuur het aantal ten hoogste voor de opleiding toe te laten personen heeft vastgesteld, dat aantal niet wordt overschreden.
2. De in het eerste lid, onder a, bedoelde eisen komen ten minste overeen met de kwaliteiten op het gebied van kennis, inzicht en vaardigheden die moeten zijn verworven bij beëindiging van een masteropleiding.
3. Artikel 3.27 is van toepassing.

Titel 4. Examens en examencommissie**Artikel 3.29. Examens en tentamens**

1. Aan elke opleiding is een examen verbonden. Aan elke onderwijseenheid is een tentamen verbonden.
2. Elk tentamen omvat een onderzoek of de kennis, het inzicht en de vaardigheden van de examinandus voldoen aan de daarvoor in de onderwijs- en examenregeling gestelde eisen, alsmede de beoordeling van de uitkomsten van dat onderzoek
3. Indien de tentamens van de tot een opleiding of propedeutische fase van een bacheloropleiding behorende onderwijseenheden met goed gevolg zijn afgelegd, is het examen afgelegd, voor zover de examencommissie niet heeft bepaald dat het examen tevens omvat een door haar zelf te verrichten onderzoek als bedoeld in het tweede lid.
4. De examencommissie kan onder door haar te stellen voorwaarden bepalen dat niet ieder tentamen met goed gevolg afgelegd behoeft te zijn om vast te stellen dat het examen met goed gevolg is afgelegd.

Artikel 3.30. Getuigschriften en verklaringen

1. Ten bewijze dat een tentamen met goed gevolg is afgelegd, wordt door de desbetreffende examinerator of examineratoren een daarop betrekking hebbend bewijsstuk uitgereikt.
2. Ten bewijze dat het examen met goed gevolg is afgelegd, wordt door de examencommissie onverminderd artikel 5.45, vierde lid, een door deze commissie ondertekend getuigschrift uitgereikt.
3. Op het getuigschrift van het met goed gevolg afgelegde examen worden onder in ieder geval vermeld:
 - a. de naam van de instelling en de opleiding zoals vermeld in het register bedoeld in artikel 3.36, en indien het een gezamenlijke opleiding of een gezamenlijke afstudeerrichting als bedoeld in artikel 3.4 betreft, bovendien de naam van de instelling

- of instellingen die de bedoelde opleiding of afstudeerrichting mede heeft of hebben verzorgd,
- b. de onderdelen die het examen heeft omvat,
 - c. welke titel als bedoeld in artikel 3.45 of 3.46, betrokkene mag voeren, en
 - d. in voorkomende gevallen welke bevoegdheid daaraan is verbonden.
4. De examencommissie voegt aan een getuigschrift van het met goed gevolg afgelegde afsluitend examen een supplement toe. Het supplement wordt opgesteld in het Nederlands of Engels en voldoet aan het Europese overeengekomen standaardformat. Het supplement verschaft inzicht in de aard en inhoud van de afgeronde opleiding, mede met het oog op internationale herkenbaarheid van opleidingen. Het supplement bevat in elk geval de volgende gegevens:
- a. de naam van de opleiding en de instelling die de opleiding verzorgt,
 - b. of het een opleiding in het wetenschappelijk onderwijs dan wel een opleiding in het hoger beroepsonderwijs betreft,
 - c. een beschrijving van de inhoud van de opleiding, en
 - d. de studielast van de opleiding.
5. Degene die meer dan een tentamen met goed gevolg heeft afgelegd en aan wie geen getuigschrift als bedoeld in het tweede lid kan worden uitgereikt, ontvangt desgevraagd een door de desbetreffende examencommissie af te geven verklaring waarin in elk geval de tentamens zijn vermeld die door hem met goed gevolg zijn afgelegd.

Artikel 3.31. Instelling examencommissie en benoeming leden

1. Voor elke opleiding of groep van opleidingen stelt het instellingsbestuur een examencommissie in. Indien een bacheloropleiding een propedeutisch examen omvat, kan het instellingsbestuur daarvoor een afzonderlijke examencommissie instellen.
2. Het instellingsbestuur benoemt en ontslaat de leden van de examencommissie. Het instellingsbestuur benoemt deze leden uit de docenten van de desbetreffende opleiding of opleidingen. Het instellingsbestuur kan mede personen van buiten de instelling in de examencommissie benoemen. Het benoemt de leden van een examencommissie op basis van hun deskundigheid op het gebied van de desbetreffende opleiding of opleidingen.
3. Alvorens tot benoeming van een lid over te gaan, hoort het instellingsbestuur de leden van de desbetreffende examencommissie.

Artikel 3.32. Taken en bevoegdheden examencommissie

1. De examencommissie is verantwoordelijk voor de kwaliteit van het examen en de daartoe behorende tentamens en het examineren alsmede voor de organisatie en coördinatie van de tentamens.
2. Voor het afnemen van tentamens en het vaststellen van de uitslag daarvan wijst de examencommissie examinatoren aan. Zij wijst de examinatoren aan uit de docenten van de desbetreffende opleiding of opleidingen. Zij kan mede deskundigen van buiten de instelling als examinator aanwijzen. De examinatoren verstrekken de examencommissie de gevraagde inlichtingen. De examencommissie kan binnen het kader van de onderwijs- en examenregeling aan de examinatoren richtlijnen en aanwijzingen geven voor de beoordeling van degene die het tentamen aflegt, en voor de vaststelling van de uitslag van het tentamen.
3. De examencommissie stelt regels vast voor de goede gang van zaken tijdens de tentamens en voor de in dat verband te nemen maatregelen. Indien een examinandus fraudeert, kan de examencommissie deze het recht ontnemen één of meer door de examencommissie aan te

wijzen tentamens of examens af te leggen gedurende een door de examencommissie te bepalen termijn van ten hoogste een jaar. Bij ernstige fraude kan de examencommissie het instellingsbestuur voorstellen de betrokkene de toegang tot de opleiding te ontzeggen.

4. De examencommissie stelt jaarlijks een verslag op van haar werkzaamheden. De examencommissie verstrekt het verslag aan het instellingsbestuur. Het instellingsbestuur noch enig ander orgaan of enige functionaris van de instelling kan aan de examencommissie aanwijzingen geven inzake de door de examencommissie te nemen besluiten die een beoordeling inhouden van de kennis, het inzicht en de vaardigheden van individuele personen.

Titel 5. Onderwijs- en examenregeling

Artikel 3.33. Onderwijs- en examenregeling

1. Het instellingsbestuur stelt voor elke door de instelling aangeboden opleiding of groep van opleidingen een onderwijs- en examenregeling vast.

2. In de onderwijs- en examenregeling worden, onverminderd het overigens in dit hoofdstuk bepaalde, per opleiding of groep van opleidingen ten minste geregeld:

- a. de inhoud van de opleiding en van de daaraan verbonden examens,
- b. de inhoud van de afstudeerrichtingen binnen een opleiding,
- c. de kwaliteiten op het gebied van kennis, inzicht en vaardigheden die een student zich bij beëindiging van de opleiding moet hebben verworven,
- d. waar nodig, de inrichting van praktische oefeningen,
- e. de studielast van de opleiding en van elk van de daarvan deel uitmakende onderwijseenheden,
- f. de voltijdse, deeltijdse of duale inrichting van de opleiding,
- g. het aantal en de volgtijdelijkheid van de tentamens alsmede de momenten waarop deze afgelegd kunnen worden,
- h. de tijdvakken waarbinnen en het aantal malen per studiejaar dat de gelegenheid wordt geboden tot het afleggen van de tentamens en examens,
- i. het aantal malen per studiejaar dat een tentamen door een examinandus opnieuw mag worden afgelegd,
- j. of de tentamens mondeling, schriftelijk of op een andere wijze worden afgelegd, behoudens de bevoegdheid van de examencommissie in bijzondere gevallen anders te bepalen,
- k. de openbaarheid van mondeling af te nemen tentamens, behoudens de bevoegdheid van de examencommissie in bijzondere gevallen anders te bepalen
- l. de voorzieningen die ten behoeve van studerende met een functiebeperking zijn getroffen alsmede de wijze waarop deze studenten redelijkerwijs in de gelegenheid worden gesteld de tentamens af te leggen,
- m. de termijn waarbinnen de uitslag van een tentamen bekend wordt gemaakt alsmede of en in welke gevallen en in welke mate van deze termijn kan worden afgeweken,
- n. de wijze waarop en de termijn gedurende welke degene die een schriftelijk tentamen heeft afgelegd, inzage verkrijgt in zijn beoordeelde werk,
- o. de wijze waarop en de termijn gedurende welke kennis genomen kan worden van vragen en opdrachten, gesteld of gegeven in het kader van een schriftelijk afgenomen tentamen en van de normen aan de hand waarvan de beoordeling heeft plaatsgevonden,
- p. waar nodig, dat het met goed gevolg afgelegd hebben van tentamens voorwaarde is voor de toelating tot het afleggen van andere tentamens,

- q. waar nodig, de verplichting tot het deelnemen aan praktische oefeningen met het oog op de toelating tot het afleggen van het desbetreffende tentamen, behoudens de bevoegdheid van de examencommissie vrijstelling van die verplichting te verlenen, al dan niet onder oplegging van vervangende eisen,
 - r. waar nodig, de geldigheidsduur van met goed gevolg afgelegde tentamens, behoudens de bevoegdheid van de examencommissie die geldigheidsduur te verlengen,
 - s. de gronden waarop de examencommissie voor eerder met goed gevolg afgelegde tentamens of examens in het hoger onderwijs, dan wel voor buiten het hoger onderwijs opgedane kennis of vaardigheden, vrijstelling kan verlenen van het afleggen van een of meer tentamens, en
 - t. de bewaking van studievoortgang en de individuele studiebegeleiding.
3. In de onderwijs- en examenregeling wordt met het oog op de doorstroming van degenen die het afsluitend examen van een bacheloropleiding in het wetenschappelijk onderwijs met goed gevolg hebben afgelegd, voor elke bacheloropleiding in het wetenschappelijk onderwijs of in een voorkomend geval voor een afstudeerrichting binnen zulk een bacheloropleiding ten minste een masteropleiding aangewezen die aansluit op die bacheloropleiding of die afstudeerrichting.
4. De in het derde lid bedoelde masteropleiding wordt aan de desbetreffende universiteit aangeboden, tenzij er uitzonderlijke redenen zijn waardoor dit niet mogelijk is. In dat geval kan het instellingsbestuur van de universiteit met een andere universiteit overeenkomen dat de desbetreffende masteropleiding aan die andere universiteit wordt aangeboden. De overeenkomst regelt de wijze waarop de doorstroming van personen als bedoeld in het derde lid, wordt gewaarborgd.
5. De onderwijs- en examenregelingen van de desbetreffende hogescholen en universiteiten regelen de wijze waarop aan degene die met goed gevolg het afsluitend examen van een verwante bacheloropleiding in het hoger beroepsonderwijs heeft afgelegd, door de instelling ondersteuning wordt geboden ter bevordering van een goede doorstroming naar een verwante masteropleiding in het wetenschappelijk onderwijs.

Artikel 3.34. Beoordeling onderwijs- en examenregeling

Het instellingsbestuur draagt zorg voor een regelmatige beoordeling van de onderwijs- en examenregeling en weegt daarbij, ten behoeve van de bewaking en zo nodig bijstelling van de studielast, het tijdsbeslag dat daaruit voor de studenten voortvloeit.

Artikel 3.35. Taal

Het onderwijs wordt gegeven en de examens worden afgenomen in het Nederlands. In afwijking hiervan kan, overeenkomstig door het instellingsbestuur vastgestelde regels, een andere taal worden gebezigd:

- a. wanneer het een opleiding met betrekking tot die taal betreft,
- b. wanneer het onderwijs betreft dat in het kader van een gastcollege door een anderstalige docent gegeven wordt, of
- c. indien de specifieke aard, de inrichting of de kwaliteit van het onderwijs dan wel de herkomst van de studenten daartoe noodzaakt,

Titel 6. Onderwijsaanbod en registratie

Artikel 3.36. Informatieverstrekking aan studenten en aanstaande studenten

1. Het instellingsbestuur verstrekt zodanige informatie aan studenten en aanstaande studenten over de instelling en de aan de instelling te volgen opleidingen dat het die personen in staat stelt opleidingsmogelijkheden te vergelijken en zich een goed oordeel te vormen over de inhoud en de inrichting van het gevolgde of te volgen onderwijs en de examens.
2. De vertegenwoordiging van de instellingen en de daarvoor in aanmerking komende belangenorganisaties van studenten maken gezamenlijk afspraken over de specificaties van de informatie bedoeld in het eerste lid. Indien deze afspraken niet tot stand komen, kunnen die specificaties bij ministeriële regeling worden gegeven. In de ministeriële regeling kunnen voor verschillende groepen van instellingen verschillende specificaties worden gegeven.

Artikel 3.37. Het Centraal register opleidingen hoger onderwijs

1. Er is een Centraal register opleidingen hoger onderwijs dat ten doel heeft informatie te verstrekken over de vraag welke instellingen krachtens deze wet zijn geaccrediteerd en welke opleidingen deze instellingen verzorgen.
2. Onze minister is belast met de aanleg, het beheer en de bekendmaking van het register en met het verstrekken van informatie uit het register.
3. Bij algemene maatregel van bestuur worden de inrichting en de werking van het register geregeld. Deze bevat bepalingen omtrent het verstrekken van informatie uit het register. Daarbij kan worden bepaald dat voor het verstrekken van informatie aan anderen dan de besturen van de instellingen waarop deze wet betrekking heeft, een in de algemene maatregel van bestuur vastgestelde vergoeding verschuldigd is. De algemene maatregel van bestuur bevat de indeling van het register in onderdelen en voor zover nodig subonderdelen. De onderdelen komen overeen met de domeinen genoemd in artikel 1.4, eerste onderscheidenlijk tweede lid.

Artikel 3.38. Inhoud Centraal register opleidingen hoger onderwijs

Het in artikel 3.37 genoemde register vermeldt de krachtens deze wet geaccrediteerde instellingen en bevat van elke aan die instellingen verzorgde opleiding de volgende gegevens:

- a. de naam van de opleiding en de instelling die de opleiding verzorgt, gesteld in het Nederlands en desgewenst tevens in het Engels of in een andere internationaal gangbare taal,
- b. indien het een gezamenlijke opleiding of een gezamenlijke afstudeerrichting als bedoeld in artikel 3.4 betreft, aan welke instellingen de opleiding of de afstudeerrichting wordt verzorgd,
- c. de gemeente of de gemeenten waar de opleiding wordt verzorgd;
- d. of het hoger beroepsonderwijs dan wel wetenschappelijk onderwijs betreft,
- e. of het een bacheloropleiding, initiële masteropleiding of postinitiële masteropleiding betreft,
- f. de studielast waarbij ten aanzien van masteropleidingen is aangegeven of deze is vastgesteld van rechtswege, door Onze minister of door het instellingsbestuur,
- g. het voltijdse, deeltijdse of duale karakter,
- h. of aan een bacheloropleiding een propedeutisch examen is verbonden,
- i. of het een opleiding gericht op een bepaald beroep betreft, waarvoor bij of krachtens de wet vereisten zijn vastgesteld,

- j. het tijdstip waarop voor het eerst toegang of toelating tot de opleiding mogelijk is,
- k. indien de opleiding niet langer zal worden verzorgd, het tijdstip waarop de registratie zal worden beëindigd, alsmede het tijdstip waarop voor het eerst toegang of toelating tot de opleiding niet meer mogelijk is,

Artikel 3.39. De registratieprocedure

1. In geval van accreditatie van een instelling, vermeldt Onze minister deze instelling in het register bedoeld in artikel 3.37.
2. Het instellingsbestuur meldt elke door de instelling verzorgde opleiding bij Onze minister aan voor registratie in het register bedoeld in artikel 3.37. De aanmelding geschiedt onder vermelding van het onderdeel en indien van toepassing subonderdeel, waarin de opleiding naar het oordeel van het instellingsbestuur moet worden geregistreerd, en van de gegevens bedoeld in artikel 3.38.
3. Onze minister registreert binnen een redelijke termijn de opleiding in het register in het door het instellingsbestuur vermelde onderdeel en indien van toepassing subonderdeel, en overeenkomstig de door het instellingsbestuur verstrekte gegevens.
4. Indien de gegevens niet volledig zijn of de indeling in het register naar het oordeel van Onze minister in redelijkheid niet passend kan worden geacht voor de opleiding, stelt hij het instellingsbestuur in de gelegenheid om, binnen een door hem te bepalen termijn, te voorzien in de ontbrekende gegevens, onderscheidenlijk de indeling te herzien. Onverminderd artikel 3.40 weigert Onze minister registratie in het register uitsluitend, indien hij de gegevens binnen deze termijn niet of niet volledig heeft ontvangen, indien hij constateert dat de gegevens niet juist zijn, of indien de herziene indeling naar het oordeel van Onze minister in redelijkheid niet passend geoordeeld kan worden voor de opleiding.
5. Indien Onze minister constateert dat de gegevens in het register onvolledig of onjuist zijn of de indeling niet passend is voor de opleiding, worden de gegevens door de of de indeling door Onze minister aangepast.
6. Dit artikel is van overeenkomstige toepassing bij wijziging van de gegevens bedoeld in artikel 3.38.

Artikel 3.40. Beëindiging registratie

1. Onze minister beëindigt de registratie van een instelling indien de accreditatie door het verstrijken van de termijn waarvoor zij is verleend, eindigt dan wel door een besluit van Onze minister als bedoeld in artikel 2.3, wordt beëindigd.
2. Onze minister beëindigt de registratie van een opleiding:
 - a. bij toepassing van het eerste lid;
 - b. indien het instellingsbestuur te kennen heeft gegeven dat de instelling de opleiding niet langer zal verzorgen en de in artikel 3.13 bedoelde termijn is verstreken.
3. De kennisgeving bedoeld in het tweede lid onder b, geschiedt uiterlijk op 28 februari van het kalenderjaar voorafgaand aan het eerste studiejaar waarin toegang of toelating tot de desbetreffende opleiding niet meer mogelijk is. Daarbij geeft het instellingsbestuur tevens aan hoe aan artikel 3.13 uitvoering wordt gegeven.

Titel 7. College voor promoties en de promotie

Artikel 3.41. College voor promoties

1. Bij elke krachtens deze wet geaccrediteerde universiteit en bij de Nederlandse Open Universiteit Nederland is een college voor promoties. Het instellingsbestuur regelt de samenstelling van het college en de benoeming van de leden van het college. De leden van het college worden benoemd uit de hoogleraren van de universiteit, onderscheidenlijk van de Open Universiteit Nederland.

2. Het college voor promoties van een universiteit en van de Open Universiteit Nederland is bevoegd het doctoraat en de daaraan verbonden titel Doctor te verlenen op grond van de promotie.

Artikel 3.42. De promotie

1. Tot de promotie heeft toegang ieder die:

- a. het examen van een initiële masteropleiding aan een krachtens deze wet geaccrediteerde universiteit met goed gevolg heeft afgelegd;
- b. als proeve van bekwaamheid tot het zelfstandig beoefenen van de wetenschap een proefschrift heeft geschreven dan wel een proefontwerp heeft vervaardigd, en
- c. heeft voldaan aan de eisen, gesteld in het in artikel 3.44 bedoelde promotiereglement.

2. In bijzondere gevallen kan het college voor promoties personen die voldoen aan het tweede lid onder b en c maar niet voldoen aan dat lid onder a, tot de promotie toelaten.

3. Voor elke promotie wijst het college voor promoties een hoogleraar van een universiteit of de Open Universiteit Nederland aan als promotor. De promotie vindt plaats ten overstaan van dit college of van een commissie, door het college samen te stellen uit hoogleraren en andere personen ten aanzien van wie het heeft geoordeeld dat zij over voldoende bekwaamheid beschikken om in de commissie zitting te hebben, met inachtneming van het in artikel 3.44 bedoelde promotiereglement.

4. Voor de toepassing van derde lid worden de bijzondere hoogleraren bij een universiteit gerekend tot de hoogleraren van die universiteit.

Artikel 3.43. Eredocoraat

Het college voor promoties is bevoegd om, op voordracht van het instellingsbestuur, en na verkregen instemming van het instellingsbestuur, wegens zeer uitstekende verdiensten aan natuurlijke personen de titel Doctor honoris causa te verlenen.

Artikel 3.44. Promotiereglement

1. Met inachtneming van het daaromtrent bij deze wet bepaalde stelt het college voor promoties het promotiereglement vast.

2. In dat reglement worden geregeld:

- a. de gang van zaken met betrekking tot de voorbereiding van de promotie en met betrekking tot de promotie zelf, daaronder begrepen de taak en bevoegdheden van ieder die bij de promotie is of kan worden betrokken, en
- b. de voorzieningen betreffende de beslechting van geschillen die zich met betrekking tot de voorbereiding van de promotie en de promotie zelf kunnen voordoen.

Titel 8. Titulatuur

Artikel 3.45. Verlening van titels Bachelor en Master

1. Aan degene die met goed gevolg het afsluitend examen van een bacheloropleiding, onderscheidenlijk het examen van een masteropleiding heeft afgelegd, verleent de desbetreffende examencommissie met de uitreiking van het getuigschrift de titel Bachelor, onderscheidenlijk de titel Master.
2. Afhankelijk van het vakgebied waarin het afsluitend examen van een bacheloropleiding, onderscheidenlijk het examen van een initiële masteropleiding is afgelegd, voegt de examencommissie aan de titel toe «of Arts» dan wel «of Science». Het instellingsbestuur kan, zoveel mogelijk in samenwerking met instellingsbesturen van instellingen met soortgelijke opleidingen, voor een opleiding of een groep van opleidingen een andere toevoeging dan die genoemd in de eerste volzin, vaststellen.
3. De examencommissie vermeldt, indien dit in door het instellingsbestuur vast te stellen regelen is bepaald, in het getuigschrift het vakgebied of het beroepenveld waarop het examen op grond waarvan de titel is verleend, betrekking heeft.

Artikel 3.46. Verlening van de titel Associate degree

1. Aan degene die met goed gevolg het examen heeft afgelegd van een associate-degree-programma, verleent de desbetreffende examencommissie met het getuigschrift de titel Associate degree.
2. Indien toepassing is gegeven aan artikel 3.45, tweede lid, tweede volzin, stelt het instellingsbestuur dezelfde toevoeging vast voor de titel Associate degree als het heeft vastgesteld voor de bacheloropleiding waartoe het desbetreffende associate-degreeprogramma behoort.

Artikel 3.47. Voeren van de titels Bachelor, Master en Associate degree

1. Degene aan wie op grond van artikel 3.45 een titel is verleend, is gerechtigd die titel te voeren, desgewenst aangevuld met de vermelding bedoeld in artikel 3.45, derde lid.
2. De titel bedoeld in het eerste lid, en de toevoegingen bedoeld in artikel 3.45, tweede lid, worden als volgt aangeduid:
 - a. Bachelor: B,
 - b. Master: M,
 - c. Bachelor met de toevoeging «of Arts»: BA,
 - d. Bachelor met de toevoeging «of Science»: BSc,
 - e. Bachelor met een andere toevoeging dan bedoeld in artikel 3.45, tweede lid, eerste volzin,
 - f. Master met de toevoeging «of Arts»: MA
 - g. Master met de toevoeging «of Science»: MSc en
 - h. Master met een andere toevoeging dan bedoeld in artikel 3.45, tweede lid, eerste volzin.
3. Degene aan wie op grond van artikel 3.46 de titel Associate degree is verleend, is gerechtigd die titel te voeren. Deze titel wordt aangeduid als Ad.
4. De titel en de toevoeging worden, afgekort, achter de naam geplaatst, desgewenst aangevuld met de vermelding bedoeld in artikel 3.45, derde lid.

Artikel 3.48. Titels ir., mr., drs., ing. en bc.

1. Degene die op grond van artikel 3.47 gerechtigd is de titel Master in het wetenschappelijk onderwijs te voeren, is tevens gerechtigd tot het voeren van:
 - a. de titel ingenieur, afgekort tot ir., indien het een masteropleiding in het wetenschappelijk onderwijs betreft op het gebied van de landbouw en natuurlijke omgeving of op het gebied van de techniek,
 - b. de titel meester, afgekort tot mr., indien het een masteropleiding in het wetenschappelijk onderwijs betreft op het gebied van het recht, of
 - c. de titel doctorandus, afgekort tot drs., indien het een masteropleiding in het wetenschappelijk onderwijs betreft waarop de onderdelen a en b niet van toepassing zijn.
2. Degene die op grond van artikel 3.47 gerechtigd is de titel Bachelor in het hoger beroeps-onderwijs te voeren, is tevens gerechtigd tot het voeren van:
 - a. de titel ingenieur, afgekort tot ing., indien het een bacheloropleiding in het hoger beroepsonderwijs betreft op het gebied van de landbouw en natuurlijke omgeving of op het gebied van de techniek, of
 - b. de titel baccalaureus, afgekort tot bc., indien het een bacheloropleiding in het hoger beroepsonderwijs betreft waarop onderdeel a niet van toepassing is.
3. De in het eerste en tweede lid genoemde titels worden, afgekort, voor de naam geplaatst.
4. Het eerste lid is niet van toepassing op postinitiële masteropleidingen.
5. De betrokkene maakt een keuze uit voeren van een titel als bedoeld in artikel 3.47 en het voeren van een titel als bedoeld in dit artikel.

Artikel 3.49. Titel Doctor

1. Degene aan wie op grond van de promotie bedoeld in artikel 3.41, dan wel ingevolge artikel 3.43 de titel Doctor is verleend, is gerechtigd deze titel voeren. Deze titel wordt aangeduid als D achter de naam geplaatst
2. Degene die op grond van het eerste lid gerechtigd is de in dat lid bedoelde titel te voeren, is tevens gerechtigd in plaats van die titel de titel doctor te voeren. Deze titel wordt, afgekort tot dr., voor de naam geplaatst.

Artikel 3.50. Buiten Nederland verkregen titels

1. Degene aan wie op grond van een examen aan een niet in Nederland gevestigde instelling voor hoger onderwijs een titel is verleend en die gerechtigd is die titel in het desbetreffende land te voeren, is eveneens gerechtigd die titel in Nederland te voeren op dezelfde wijze als in het desbetreffende land.
2. Onze minister kan aan degene aan wie op grond van een examen aan een niet in Nederland gevestigde instelling voor hoger onderwijs een titel is verleend, toestaan in de plaats van die titel in Nederland een van de titels genoemd in artikel 3.48, te voeren, indien de opleiding op grond waarvan die andere titel is verleend, naar het oordeel van Onze minister ten minste gelijkwaardig is aan een overeenkomstige Nederlandse opleiding.
3. Degene aan wie door een niet in Nederland gevestigde instelling voor hoger onderwijs een titel als bedoeld in artikel 3.49 is verleend en die gerechtigd is op grond daarvan een titel in het desbetreffende land te voeren, is eveneens gerechtigd die titel in Nederland te voeren op dezelfde wijze als in het desbetreffende land. Het tweede lid is van overeenkomstige toepassing.

HOOFDSTUK 4. BEKOSTIGING

Titel 1. Algemene bepalingen

Artikel 4.1. Verlening aanspraak op bekostiging

1. Onze minister kan besluiten dat een rechtspersoon met volledige rechtsbevoegdheid die een krachtens deze wet geaccrediteerde instelling in stand houdt, en die blijkens de statuten geen winst oogmerk heeft, voor die instelling aanspraak heeft op bekostiging overeenkomstig het bepaalde bij of krachtens deze wet.
2. Een instelling die niet eerder krachtens deze wet is bekostigd, kan uitsluitend worden bekostigd voor zover dit naar het oordeel van Onze minister, gelet op de aard en inhoud van het onderwijsaanbod van die instelling of de bijzondere wijze waarop het onderwijs van die instelling wordt verzorgd, voor het stelsel van hoger onderwijs en onderzoek in Nederland meerwaarde heeft, en indien naar het oordeel van Onze minister de bekostiging van die instelling op langere termijn niet tot substantieel of bovenmatig nadelige effecten leidt voor het bij de reeds bekostigde instellingen bestaande onderwijsaanbod of voor de benutting van de bij deze instellingen bestaande capaciteit en infrastructuur. Bij zijn besluit dat de instelling wordt bekostigd, geeft Onze minister aan de domeinen van de instelling waarvoor de instelling wordt bekostigd.
3. Indien het instellingsbestuur van een bekostigde instelling Onze minister verzoekt de instelling te bekostigen voor een of meer domeinen waarvoor de instelling nog niet wordt bekostigd, is het tweede lid van overeenkomstige toepassing.
4. De aanspraak op bekostiging wordt verleend voor onbepaalde tijd behoudens het bepaalde in artikel 4.3.
5. Gedurende de duur van de bekostiging nemen het instellingsbestuur en, voor zover van toepassing, de desbetreffende andere organen van de instelling de voorwaarden voor accreditatie bedoeld in hoofdstuk 3, en de overige bekostigingsvoorwaarden bedoeld in de volgende titels van dit hoofdstuk en hoofdstuk 5 alsmede, indien aan een universiteit een universitair medisch centrum is verbonden, in de artikelen 6.15 en 6.16, in acht.

Artikel 4.2. Bekostigingsgrondslag

1. De in artikel 4.1 bedoelde aanspraak op bekostiging heeft betrekking op de uitvoering van de in artikel 1.3, eerste, onderscheidenlijk tweede lid, genoemde taken voor zover deze worden uitgevoerd binnen de domeinen bedoeld in artikel 4.1, derde lid.
2. Onze minister draagt er zorg voor dat de krachtens deze wet bekostigde instellingen zodanig worden bekostigd dat zij hun krachtens deze wet opgedragen taken naar behoren kunnen uitvoeren.

Artikel 4.3. Beëindiging bekostiging

1. De bekostiging van een instelling wordt door Onze minister beëindigd, indien de termijn waarvoor accreditatie van de instelling is verleend is verstreken en niet opnieuw accreditatie is verleend of de accreditatie door een besluit van Onze minister als bedoeld in artikel 2.3, wordt beëindigd, dan wel door Onze minister is vastgesteld dat niet meer wordt voldaan aan artikel 4.1, eerste lid.
2. De bekostiging van een instelling kan door Onze minister worden beëindigd indien door hem is vastgesteld dat stelselmatig niet wordt voldaan aan artikel 4.1, vijfde lid.

3. Alvorens het besluit tot beëindiging van de bekostiging op grond van het tweede lid te nemen, geeft Onze minister het bestuur van de rechtspersoon die de instelling in stand houdt, schriftelijk een waarschuwing. Indien binnen zes maanden aan deze waarschuwing geen gevolg is gegeven, wordt de bekostiging van de instelling door Onze minister beëindigd.
4. Onze minister kan de bekostiging van een instelling voor een of meer van haar domeinen beëindigen indien voortzetting van de bekostiging van die instelling voor dat domein of die domeinen op langere termijn redelijkerwijze zal leiden tot substantieel of bovenmatig nadelige effecten voor het bij de bekostigde instellingen met hetzelfde domein of dezelfde domeinen bestaande onderwijsaanbod of voor de benutting van de bij deze instellingen bestaande capaciteit en infrastructuur, en beëindiging van de bekostiging voor dat domein of die domeinen mogelijk is zonder ernstig nadeel voor het onderwijs en onderzoek van die instelling binnen haar overige domeinen en de positie die de desbetreffende instelling internationaal inneemt.
5. Onze minister kan bepalen dat de bekostiging van een instelling voor een opleiding wordt beëindigd, indien die opleiding redelijkerwijze niet kan worden beschouwd te behoren tot de domeinen waarvoor de instelling krachtens artikel 4.1, derde lid, wordt bekostigd. Het derde lid is van overeenkomstige toepassing.
6. De werking van een besluit van Onze minister tot beëindiging van de bekostiging als bedoeld in het eerste, tweede, vierde en vijfde lid, wordt opgeschort totdat de beroepstermijn is verstreken of, indien beroep is ingesteld, op het beroep is beslist.

Artikel 4.4. Gevolgen beëindiging bekostiging

1. In geval van beëindiging van de bekostiging van een instelling, draagt het instellingsbestuur zo spoedig mogelijk zorg voor de vaststelling van een eindafrekening. De eindafrekening wordt aan Onze minister gezonden en gaat vergezeld van een verklaring van een accountant als bedoeld in artikel 393, eerste lid, van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek.
2. Tenzij met Onze minister een andere regeling wordt getroffen, is het instellingsbestuur aan het Rijk een bedrag verschuldigd, indien de eindafrekening een batig saldo bevat. Het bedrag wordt door Onze minister vastgesteld en mag niet hoger zijn dan het saldo van de eindafrekening. Bij de vaststelling van het bedrag wordt rekening gehouden met door het instellingsbestuur uit de eigen middelen aan investeringen bestede gelden.
3. Bij beëindiging van de bekostiging op grond van artikel 4.3, eerste, tweede, vierde of vijfde lid, maakt het instellingsbestuur zo spoedig mogelijk aan Onze minister bekend welke maatregelen het heeft genomen teneinde te waarborgen dat de aan die instelling ingeschreven studenten de opleiding al dan niet aan een andere, krachtens deze wet geaccrediteerde instelling kunnen voltooien.

Artikel 4.5. Relatie met Algemene wet bestuurrecht

In afwijking van artikel 4:21, vierde lid, van de Algemene wet bestuursrecht is die wet niet van toepassing op de bekostiging bedoeld in deze wet.

Titel 2. Berekening rijksbijdrage

Artikel 4.6. Rijksbijdrage

1. De bekostiging wordt verleend in de vorm van een rijksbijdrage, die wordt berekend op de grondslag van een algemene berekeningswijze.

2. In afwijking van het eerste lid kan de rijksbijdrage worden berekend op de grondslag van een bijzondere berekeningswijze voor zover dit voortvloeit uit de artikelen 5 en 7 van het Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Vlaamse Gemeenschap van België inzake de transnationale Universiteit Limburg (Trb. 2001, 38).
3. De rijksbijdrage wordt jaarlijks door Onze minister vastgesteld in overeenstemming met het desbetreffende onderdeel van de voor dat begrotingsjaar vastgestelde rijksbegroting.
4. Indien het in het derde lid bedoelde onderdeel van de voor het desbetreffende begrotingsjaar vastgestelde rijksbegroting wordt gewijzigd, wordt de rijksbijdrage door Onze minister nader vastgesteld.
5. De rijksbijdrage wordt betaald volgens een door Onze minister te bepalen kasritme.
6. Zolang de rijksbijdrage niet is vastgesteld of nader vastgesteld, wordt daarop door Onze minister een voorschot verstrekt. Het vijfde lid is van overeenkomstige toepassing.
7. Het college van bestuur van universiteit waaraan een universitair medisch centrum is verbonden, betaalt zodra de in het vijfde lid bedoelde betaling van de rijksbijdrage dan wel betaling van een voorschot daarop is ontvangen, aan dat centrum onverwijld het gedeelte van de rijksbijdrage waarop het centrum op grond van artikel 6.1, eerste lid, aanspraak heeft.
8. Onze minister is bevoegd tot verrekening van vorderingen krachtens deze wet van of op een instelling met vorderingen van of op Onze minister krachtens een andere wet.

Artikel 4.7. Berekeningswijzen

1. De algemene en bijzondere berekeningswijzen bedoeld in artikel 4.6, eerste en tweede lid, worden bij of krachtens algemene maatregel van bestuur vastgesteld. Onze minister legt het ontwerp van die algemene maatregel van bestuur voor aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal. De voordracht voor die algemene maatregel van bestuur wordt niet gedaan dan nadat dertig dagen na die voorlegging zijn verstreken.
2. De algemene berekeningswijze bevat voor alle instellingen of voor groepen van instellingen gelijkelijk geldende maatstaven. Deze maatstaven en de maatstaven die de bijzondere berekeningswijze bevat, hebben betrekking op de aard en omvang van de werkzaamheden en op de uitvoering daarvan.
3. Behalve voor de Open Universiteit Nederland hebben de maatstaven in elk geval betrekking op het aantal studenten en op de studieresultaten. De maatstaven kunnen verschillen per opleiding of groepen van opleidingen.
4. Bij de vaststelling van het aantal studenten tellen die studenten mee die zijn opgenomen in de basisadministratie persoonsgegevens bedoeld in de Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens. Studenten die niet zijn opgenomen in die basisadministratie tellen alleen mee, indien:
 - a. zij onderwijs in Nederland volgen,
 - b. zij in Nederland, België of een van de bondsstaten Noord-Rijnland-Westfalen, Neder-Saksen en Bremen van de Bondsrepubliek Duitsland wonen, en
 - c. het college van bestuur na verificatie van de gegevens betreffende naam, adres en woonplaats van de betrokken studenten die gegevens heeft laten opnemen in het register bedoeld in artikel 5.51.
5. In afwijking van het vierde lid, tweede volzin, tellen studenten die op 1 oktober in verband met het volgen van onderwijs aan een instelling tijdelijk in een ander land of een andere Duitse bondsstaat dan die bedoeld in die tweede volzin, onderdeel b, wonen, mee, indien zij direct voorafgaand aan het wonen in dat land of die Duitse bondsstaat aan de desbetreffende instelling onderwijs volgden en voldeden aan het vierde lid, eerste volzin of tweede volzin, onder b.

6. Studenten die voor 1 oktober een verzoek hebben ingediend tot beëindiging van de inschrijving uiterlijk met ingang van 1 november, worden niet meegeteld.
7. De maatstaven voor bekostiging van het wetenschappelijk onderzoek aan de universiteiten hebben in ieder geval betrekking op de maatschappelijke en wetenschappelijke behoefte aan het onderzoek, waarbij rekening wordt gehouden met het profiel van de instellingen alsmede op de kwaliteit van het onderzoek.
8. De maatstaven voor bekostiging van het onderzoek aan de hogescholen hebben in ieder geval betrekking op de maatschappelijke behoefte aan het onderzoek. De laatste zinsnede van het zevende lid is van toepassing.

Artikel 4.8. Mededeling geraamde en bekendmaking vastgestelde rijksbijdrage

1. Onze minister maakt aan elke instelling jaarlijks uiterlijk in oktober bekend welke rijksbijdrage voor het komende begrotingsjaar voorlopig kan worden verwacht. Hij deelt daarbij mede op welke wijze de geraamde rijksbijdrage is berekend.
2. Onze minister maakt aan elke instelling zo spoedig mogelijk na de in artikel 4.6, derde lid, bedoelde vaststelling bekend, welke rijksbijdrage voor de instelling is vastgesteld.
3. Het tweede lid is van overeenkomstige toepassing op de in artikel 4.6, vierde lid, bedoelde nadere vaststelling van de rijksbijdrage.

Titel 3. Bekostigingsgegevens

Artikel 4.9. Verstrekken bekostigingsgegevens

1. Bij algemene maatregel van bestuur wordt geregeld welke gegevens noodzakelijk zijn voor de berekening van de rijksbijdrage, volgens welke procedure en voor welk tijdstip die gegevens moeten worden verstrekt. Dit tijdstip kan voor verschillende gegevens verschillend worden bepaald.
2. De in het eerste lid bedoelde gegevens gaan vergezeld van een verklaring van een accountant als bedoeld in artikel 393, eerste lid, van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek.

Artikel 4.10. Wijziging rijksbijdrage

1. Onze minister kan een vastgestelde of nader vastgestelde rijksbijdrage ten nadele van de instelling wijzigen als het instellingsbestuur voor de berekening van de rijksbijdrage onjuiste of onvolledige gegevens heeft verstrekt en de verstrekking van juiste of volledige gegevens tot een andere rijksbijdrage zou hebben geleid.
2. De wijziging werkt terug tot en met het tijdstip waarop de rijksbijdrage is vastgesteld of nader vastgesteld, tenzij bij de wijziging anders is bepaald.
3. De rijksbijdrage kan niet meer ten nadele van de instelling worden gewijzigd indien vijf jaren zijn verstreken sedert de dag waarop de vastgestelde rijksbijdrage is bekendgemaakt.

Titel 4. Jaarverslaggeving

Artikel 4.11. Verslag

1. Het college van bestuur dient jaarlijks voor 1 juli bij Onze minister een verslag in. Het verslag bestaat uit de jaarrekening met bijbehorende begroting, het jaarverslag en overige financiële gegevens. Aan het verslag wordt de accountantsverklaring bedoeld in artikel 393, vijfde lid, van

Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek toegevoegd of een mededeling waarom deze ontbreekt. Uit het verslag dient te blijken in hoeverre sprake is van een behoorlijke uitvoering van de werkzaamheden ten behoeve waarvan de rijksbijdrage is verleend en van een doelmatige aanwending van de rijksbijdrage.

2. In de jaarrekening wordt rekening en verantwoording afgelegd van het financiële beheer van de instelling over het voorafgaande begrotingsjaar.

3. Het resultaat van het verslagjaar wordt verrekend met de algemene reserve van de instelling.

Artikel 4.12. Inrichting verslag

In afwijking van of in aanvulling op titel 9 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek:

- a. wordt als de desbetreffende rechtspersoon meer dan één instelling of naast een of meer instellingen mede een universitair medisch centrum in stand houdt, het verslag bedoeld in artikel 4.11, eerste lid, per instelling opgesteld;
- b. is het verslagjaar gelijk aan een kalenderjaar;
- c. wordt het verslag gepubliceerd in de Nederlandse taal en in de in Nederland wettige valuta;
- d. is artikel 362, achtste lid, van titel 9 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek niet van toepassing;
- e. zijn de verplichtingen bedoeld in artikel 383c van titel 9 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek, uitsluitend van toepassing voor zover het een lid van het college van bestuur betreft;
- f. wordt de jaarverslaggeving ingericht en opgesteld overeenkomstig de Richtlijnen voor de Jaarverslaggeving, vastgesteld door de Raad voor de Jaarverslaggeving, en in het bijzonder overeenkomstig de door Onze minister aangewezen hoofdstukken van die richtlijnen en de door Onze minister aangewezen bij die richtlijnen behorende modellen;
- g. worden in het verslag de door het Rijk verstrekte subsidies gespecificeerd in een tabel overeenkomstig het door Onze minister vastgestelde model en wordt ook deze tabel voorzien van een accountantsverklaring als bedoeld in titel 9 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek.

Artikel 4.13. Korting rijksbijdrage

Indien uitgaven zijn geschied in strijd met het bepaalde bij of krachtens de wet, dan wel indien werkzaamheden ten behoeve waarvan de rijksbijdrage is verleend, niet behoorlijk zijn uitgevoerd of de rijksbijdrage ondoelmatig is aangewend, kan Onze minister bepalen, dat de daarmee gemoeide bedragen in mindering worden gebracht op de rijksbijdrage. Hij maakt dit binnen een jaar na de ontvangst van de jaarrekening bekend aan het instellingsbestuur.

Titel 5. Overige bepalingen

Artikel 4.14. Controleprotocol

Bij algemene maatregel van bestuur worden aan de accountant van de instellingen voorschriften gegeven omtrent de controle van de jaarrekening, van de besteding van de rijksbijdrage en van de door de instellingen opgegeven bekostigingsgegevens.

Artikel 4.15. Informatieplicht en doelmatigheidscontrole ministeriële accountant

De accountant die door Onze minister is belast met het onderzoek van de ministeriële jaarrekening, heeft met het oog op het verrichten van dat onderzoek toegang tot elke instelling. De accountant kan door Onze minister tevens worden belast met een onderzoek naar de doelmatigheid van het beheer van de instelling. Aan de accountant worden alle inlichtingen verstrekt die hij voor de uitvoering van zijn taak nodig oordeelt.

Artikel 4.16. Beroep

Tegen een besluit van Onze minister jegens een bepaalde instelling genomen op grond van dit hoofdstuk, kan een belanghebbende beroep instellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

HOOFDSTUK 5. OVERIGE VOORWAARDEN VOOR BEKOSTIGING**Titel 1. Bestuursorganisatie****Paragraaf 1. Algemene bepaling****Artikel 5.1. Regeling bestuursorganisatie**

1. De bestuursorganisatie van een instelling wordt geregeld bij of krachtens de statuten van de rechtspersoon die de instelling in stand houdt. Bij deze regeling van de bestuursorganisatie worden de volgende artikelen van deze titel in acht genomen voor zover de eigen levensbeschouwelijke aard van de instelling zich daartegen naar het oordeel van bestuur van die rechtspersoon niet verzet.
2. Het bestuur van de rechtspersoon brengt de regeling van de bestuursorganisatie van de instelling en elke wijziging daarvan onverwijld ter kennis van Onze minister.
3. De regeling bedoeld in het tweede lid en een wijziging daarvan worden geacht te voldoen aan de in artikel 4.1, vijfde lid, bedoelde overige bekostigingsvoorwaarden, indien Onze minister niet binnen drie maanden na de ontvangst van de mededeling aan het bestuur van de rechtspersoon heeft verklaard van oordeel te zijn, dat dit bij de vaststelling van de regeling of de wijziging daarvan bepaalde artikelen van deze titel niet in acht heeft genomen en daartoe in redelijkheid geen beroep heeft kunnen doen op de eigen levensbeschouwelijke aard van de instelling die zich tegen inachtneming daarvan zou verzetten, of dat onvoldoende aannemelijk heeft gemaakt. Binnen drie maanden wordt het bezwaar ondervangen.
4. De werking van het besluit van Onze minister bedoeld in het derde lid, wordt opgeschort totdat de beroepstermijn is verstreken of, indien beroep is ingesteld, op het beroep is beslist.

Paragraaf 2. College van bestuur**Artikel 5.2. Taken en bevoegdheden college van bestuur**

1. Het college van bestuur is belast met het bestuur van de instelling in haar geheel en met het beheer van de instelling.
2. Het college van bestuur oefent de taken en bevoegdheden uit die bij of krachtens de wet aan het instellingsbestuur zijn opgedragen, voor zover in de statuten van de rechtspersoon met inachtneming van dit hoofdstuk niet anders is bepaald.

3. Het college van bestuur kan richtlijnen vaststellen met het oog op de organisatie en coördinatie van de uitoefening door de faculteitsbesturen van hun bevoegdheden.

Artikel 5.3. Samenstelling college van bestuur

1. Het college van bestuur bestaat uit ten hoogste drie leden. Bij een universiteit behoort tot deze leden de rector magnificus.
2. De leden van het college van bestuur worden door de raad van toezicht benoemd en ontslagen. De rector magnificus bedoeld in het eerste lid, tweede volzin, wordt benoemd uit de hoogleraren. De voorzitter van het college van bestuur wordt uit de leden benoemd.
3. Bij de benoeming van de leden van het college van bestuur wordt zoveel mogelijk rekening gehouden met een evenwichtige verdeling van de zetels over mannen en vrouwen.
4. De leden van het college van bestuur worden voor een door de raad van toezicht te bepalen termijn benoemd. Een lid van het college van bestuur kan om gewichtige redenen tussentijds worden ontslagen.
5. Alvorens tot benoeming of ontslag van een lid van het college van bestuur over te gaan, hoort de raad van toezicht vertrouwelijk de ondernemingsraad en de centrale studentenraad over het voorgenomen besluit tot benoeming of ontslag. Het horen geschiedt op een zodanig tijdstip dat het van wezenlijke invloed kan zijn op de besluitvorming.
6. De raad van toezicht informeert Onze minister onverwijld over de benoeming en het ontslag van leden van het college van bestuur.

Artikel 5.4. Arbeidsvoorwaarden college van bestuur

De raad van toezicht stelt de beloning van de leden van het college van bestuur en hun overige arbeidsvoorwaarden vast met inachtneming van hetgeen daaromtrent bij wet is bepaald.

Artikel 5.5. Verantwoordingsplicht college van bestuur

Het college van bestuur is verantwoording verschuldigd aan de raad van toezicht. Het verstrekt de raad van toezicht de gevraagde inlichtingen.

Artikel 5.6. Inlichtingenplicht college van bestuur

Het college van bestuur verstrekt Onze minister de nodige inlichtingen omtrent de instelling.

Paragraaf 3. Raad van toezicht

Artikel 5.7. Taken en bevoegdheden raad van toezicht

1. De raad van toezicht heeft tot taak toezicht te houden op de uitoefening van bevoegdheden door het college van bestuur en staat dit college met raad ter zijde. Bij de vervulling van hun taak richten de leden van de raad van toezicht zich naar het belang van de instelling.
2. Onder het toezicht bedoeld in het eerste lid, is mede begrepen het toezicht op naleving door het college van bestuur van het bepaalde bij of krachtens de wet of de statuten van de rechtspersoon die de instelling in stand houdt, alsmede het toezicht op de rechtmatige verwerving en op de doelmatige en rechtmatige bestemming en aanwending van de rijksbijdrage.
3. Onverminderd het bepaalde in de artikelen 5.3 en 5.4 is de raad van toezicht in elk geval belast met:

- a. de goedkeuring van het strategisch plan van de instelling,
 - b. de goedkeuring van een nadere regeling van de bestuursorganisatie van de instelling voor zover de vaststelling daarvan krachtens de statuten van de rechtspersoon die de instelling in stand houdt, met inachtneming van deze wet aan het college van bestuur is opgedragen,
 - c. de goedkeuring van de wijze waarop aan het systeem van kwaliteitszorg is vormgegeven,
 - d. de goedkeuring van het instellen en beëindigen van bachelor- en masteropleidingen,
 - e. de goedkeuring van het treasurystatuut,
 - f. de goedkeuring van de begroting en het verslag bedoeld in artikel 4.11, en
 - g. het aanwijzen van een accountant als bedoeld in artikel 393, eerste lid, van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek, voor de controle van de juistheid van de bekostigingsgegevens en voor de controle van de jaarrekening alsmede voor de controle van de tabel bedoeld in artikel 4.10, onder h.
4. De in het derde lid, onder f, bedoelde accountant brengt aan de raad van toezicht verslag uit;
 5. De raad van toezicht legt jaarlijks in het jaarverslag van de instelling verantwoording af over de uitvoering van zijn taken en de uitoefening van zijn bevoegdheden.
 6. De raad van toezicht pleegt ten minste een keer per jaar overleg met de ondernemingsraad en de centrale studentenraad.

Artikel 5.8. Samenstelling raad van toezicht

1. De raad van toezicht bestaat uit ten minste drie en ten hoogste vijf leden.
2. Een van de leden wordt benoemd op voordracht van de ondernemingsraad en de centrale studentenraad. De voordracht bevat ten minste twee namen. Indien de voorgedragen kandidaten niet worden benoemd, wordt een nieuwe voordracht gedaan. Van de tweede voordracht kan bij met redenen omkleed besluit worden afgeweken.
3. Bij de benoeming wordt zoveel mogelijk rekening gehouden met een evenwichtige verdeling van de zetels over mannen en vrouwen.
4. De benoeming van de leden van de raad van toezicht geschiedt voor een periode van ten hoogste vier jaren. Een lid kan om gewichtige redenen tussentijds worden ontslagen.
5. De samenstelling, taken en bevoegdheden van de raad van toezicht zijn zodanig dat de raad een deugdelijk en onafhankelijk toezicht kan uitoefenen. De leden van de raad van toezicht hebben geen directe belangen bij de instelling. De leden van de raad zijn niet tevens werkzaam bij een ministerie dan wel lid van de Eerste of Tweede Kamer der Staten-Generaal. Zij hebben zitting op persoonlijke titel en oefenen hun functie uit zonder last of ruggespraak.
6. De benoeming van de leden van de raad van toezicht geschiedt op basis van vooraf openbaar gemaakte profielen. De ondernemingsraad en de centrale studentenraad worden in de gelegenheid gesteld om aan de raad van toezicht over de profielen advies uit te brengen.
7. De raad van toezicht wordt ondersteund door een secretaris, die door het college bestuur, na verkregen goedkeuring door de raad van toezicht, wordt benoemd en ontslagen.
8. De leden van het college van bestuur wonen de vergaderingen van de raad van toezicht bij tenzij de raad anders beslist. Zij hebben daarin een adviserende stem.

Artikel 5.9. Tegemoetkomingen raad van toezicht

Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden regels vastgesteld omtrent tegemoetkomingen aan de leden van de raad van toezicht.

Paragraaf 4. Faculteit

Artikel 5.10. Faculteiten en opleidingen

1. Het onderwijs wordt verzorgd en het onderzoek wordt verricht in de faculteit.
2. Bij of krachtens de statuten van de rechtspersoon die de instelling in stand houdt, wordt bepaald welke faculteit of faculteiten die instelling omvat welke opleidingen in die faculteit of faculteiten zijn ingesteld.

Artikel 5.11. Faculteitsbestuur

1. Aan het hoofd van de faculteit staat een faculteitsbestuur, bestaande uit de decaan van de faculteit dan wel uit de decaan, tevens voorzitter, en een of meer andere leden.
2. Indien een instelling slechts een faculteit omvat, worden de taken en bevoegdheden van het faculteitsbestuur uitgeoefend door het college van bestuur. Bij een universiteit is in dit geval de rector magnificus tevens decaan.

Artikel 5.12. Taken en bevoegdheden faculteitsbestuur

1. Het faculteitsbestuur is belast met de algemene leiding van de faculteit. Het is voorts belast met het bestuur en de inrichting van de faculteit.
2. Het faculteitsbestuur stelt ter nadere regeling van het bestuur en de inrichting van de faculteit het faculteitsreglement vast. Dit reglement behoeft de goedkeuring van het college van bestuur. De goedkeuring kan slechts worden onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang.
3. Indien binnen een door het college van bestuur te bepalen termijn het faculteitsreglement niet of niet volledig is vastgesteld, stelt het college van bestuur het reglement of het ontbrekende gedeelte daarvan vast.

Artikel 5.13. Overige taken en bevoegdheden faculteitsbestuur

1. Het faculteitsbestuur is, onverminderd de artikelen 5.11, eerste lid, 5.12, eerste en tweede lid, 5.17, eerste lid, 5.26, eerste lid onder e, 5.31, eerste en derde lid, 5.52, 5.53, 5.59, eerste en tweede lid, en 5.87, belast met:
 - a. het vaststellen van de onderwijs- en examenregeling bedoeld in artikel 3.33, alsmede de regelmatige beoordeling daarvan bedoeld in artikel 3.34,
 - b. het vaststellen van het jaarlijks onderzoekprogramma van de faculteit,
 - c. het vaststellen van richtlijnen voor het onderzoek,
 - d. het houden van toezicht op de uitvoering van de onderwijs- en examenregeling en het onderzoekprogramma, alsmede het uitbrengen van regelmatig verslag hieromtrent aan het college van bestuur,
 - e. het uitvoeren van de artikelen 3.15 tot en met 3.26 en 3.28 voor zover dit aan het instellingsbestuur is opgedragen,
 - f. het instellen van de examencommissies en het benoemen en ontslaan van de leden van deze commissies, en
 - g. het sluiten van een gemeenschappelijke regeling ten behoeve van het onderwijs of het onderzoek met een of meer besturen van andere faculteiten van de instelling.
2. Onder het uitvoeren van de in het eerste lid, onder e, genoemde artikelen is mede begrepen het verstrekken van bewijzen van toelating alsmede het instellen van commissies voor het

verrichten van het in die artikelen bedoelde onderzoek en het benoemen en ontslaan van de leden van die commissies, voor zover het faculteitsbestuur niet heeft besloten dat onderzoek zelf te verrichten of, wat masteropleidingen betreft, in de in artikel 3.27 bedoelde regeling niet anders is bepaald.

Artikel 5.14. Bijzondere taken en bevoegdheden decaan

1. De decaan werkt mede aan het bestuur van de instelling door onder meer het plegen van overleg met het college van bestuur ter zake van de voorbereiding van het strategisch plan en de begroting.
2. De decaan van een faculteit bij een universiteit oefent het recht tot voordracht bedoeld in artikel 3.43 uit.

Artikel 5.15. Benoeming en ontslag faculteitsbestuur

1. De decaan en de eventuele andere leden van het faculteitsbestuur worden benoemd, geschorst en ontslagen door het college van bestuur. Tot decaan kan uitsluitend een hoogleraar of lector worden benoemd.
2. De benoeming geschiedt voor een door het college van bestuur te bepalen termijn. Een lid van het faculteitsbestuur kan om gewichtige redenen worden geschorst of tussentijds worden ontslagen.
3. Alvorens tot benoeming of ontslag van een lid van het faculteitsbestuur over te gaan, hoort het college van bestuur vertrouwelijk de desbetreffende onderdeelcommissie of decentrale ondernemingsraad en de facultaire studentenraad over het voorgenomen besluit tot benoeming of ontslag. Het horen geschiedt op een zodanig tijdstip dat het van wezenlijke invloed kan zijn op de besluitvorming.
4. De voorgaande leden zijn niet van toepassing indien de instelling slechts een faculteit omvat.

Artikel 5.16. Verantwoordingsplicht faculteitsbestuur

Het faculteitsbestuur is verantwoording verschuldigd aan het college van bestuur. Het verstrekt het college de gevraagde inlichtingen omtrent de faculteit.

Artikel 5.17. Opleidingscommissies

1. Voor elke opleiding of groep van opleidingen stelt het faculteitsbestuur een opleidingscommissie in.
2. In de opleidingscommissie voeren docenten en studenten van de desbetreffende opleiding of opleidingen overleg over de wijze waarop de uitvoering van het onderwijs in die opleiding kan worden verbeterd.
3. De commissie heeft, onverminderd het tweede lid, tot taak:
 - a. het desgevraagd of uit eigen beweging uitbrengen van advies aan het faculteitsbestuur over de onderwijs- en examenregeling bedoeld in artikel 3.33,
 - b. het jaarlijks beoordelen van de wijze waarop de onderwijs- en examenregeling wordt uitgevoerd, en
 - c. het desgevraagd of uit eigen beweging uitbrengen van advies aan het faculteitsbestuur dan wel degene of degenen die door het faculteitsbestuur met het bestuur van de desbetreffende opleiding of opleidingen is of zijn belast, over alle aangelegenheden betreffende het onderwijs in die opleiding of opleidingen.

4. De commissie zendt haar adviezen in elk geval aan het faculteitsbestuur alsmede ter kennisgeving aan de facultaire studentenraad.
5. Op een advies als bedoeld in het eerste lid, is artikel 5.71, aanhef en onderdelen b en c, van overeenkomstige toepassing.
6. In het faculteitsreglement worden de wijze van benoeming en samenstelling van de opleidingscommissie geregeld, met dien verstande dat de helft van het totaal aantal leden van de commissie voortkomt uit de voor de desbetreffende opleiding ingeschreven studenten.

Artikel 5.18. Verantwoordelijkheden en rechten hoogleraren

1. Tot het personeel van de universiteit behoren in elk geval hoogleraren. In het benoemingsbesluit wordt vermeld het wetenschapsgebied waarop de hoogleraar zijn onderwijs- en onderzoektaken uitoefent.
2. De hoogleraren zijn bij uitstek verantwoordelijk voor de ontwikkeling van het hun toegewezen wetenschapsgebied en voor de inhoud van het te geven onderwijs op dat gebied, onverminderd de bevoegdheid van het faculteitsbestuur.
3. Eervol ontslagen hoogleraren behouden nog gedurende vijf jaren na hun ontslag het recht als promotor op te treden.
4. De hoogleraren zijn gerechtigd de titel professor te voeren. De oud-hoogleraren aan wie om gezondheidsredenen, wegens vrijwillig vervroegd uittreden dan wel bij of na het bereiken van de voor de openbare dienst geldende functionele leeftijdsgrens eervol ontslag als hoogleraar is verleend, zijn eveneens gerechtigd deze titel te voeren.

Artikel 5.19. Verantwoordelijkheden en rechten lectoren

1. Tot het personeel van de hogeschool behoren in elk geval lectoren. In het benoemingsbesluit wordt vermeld het gebied waarop de lector zijn onderwijs- en onderzoektaken uitoefent.
2. De lectoren zijn bij uitstek verantwoordelijk voor de ontwerp- en ontwikkelactiviteiten en het overige op de beroepspraktijk gerichte onderzoek op het hun toegewezen gebied en voor de bevordering van de verwevenheid van het op dat gebied te geven onderwijs met de beroepspraktijk, onverminderd de bevoegdheid van het faculteitsbestuur.

Paragraaf 5. Toezicht op facultaire organen

Artikel 5.20. Schorsing en vernietiging besluiten faculteitsbestuur

1. De besluiten van het faculteitsbestuur kunnen door het college van bestuur worden vernietigd. Behoudens de in het tweede en derde lid genoemde uitzonderingen zijn hoofdstuk 10, afdelingen 10.2.2 en 10.2.3, van de Algemene wet bestuursrecht van overeenkomstige toepassing.
2. In geval van schorsing kan, in afwijking van artikel 10:44, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht, deze schorsing niet langer dan vier maanden duren.
3. Het eerste lid is niet van toepassing op een besluit van het faculteitsbestuur betreffende de benoeming van leden van de commissies bedoeld in artikel 5.13, eerste lid onder f, en tweede lid.

Artikel 5.21. Schorsing en vernietiging besluiten examencommissie

1. De besluiten van een examencommissie kunnen door het college van bestuur worden vernietigd. Behoudens de in het tweede en derde lid genoemde uitzonderingen zijn hoofdstuk 10, afdelingen 10.2.2 en 10.2.3, van de Algemene wet bestuursrecht van overeenkomstige toepassing.
2. In geval van schorsing kan, in afwijking van artikel 10:44, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht, deze schorsing niet langer dan vier maanden duren.
3. Schorsing of vernietiging kan, in afwijking van artikel 10:38 van de Algemene wet bestuursrecht, uitsluitend plaatsvinden, voor zover tegen de desbetreffende besluiten van de examencommissie geen beroep krachtens deze wet openstaat of heeft opengestaan.

Artikel 5.22. Voorziening bij verwaarlozing bestuur faculteit of deel daarvan

1. Ingeval van verwaarlozing of in strijd met de wet functioneren van het bestuur van een faculteit of een deel daarvan treft het college van bestuur, zo nodig met afwijking van paragraaf 4 van deze titel, voor een door het college van bestuur te bepalen tijdvak van ten hoogste één jaar de voorzieningen die het noodzakelijk oordeelt. Het college doet hiervan onverwijld mededeling aan de raad van toezicht.
2. De voorzieningen vervallen, indien zij niet binnen drie weken na de ontvangst van de mededeling van het college van bestuur door de raad van toezicht zijn bekrachtigd.

Titel 2. Inschrijving**Paragraaf 1. Algemene bepalingen****Artikel 5.23. Inschrijvingsplicht**

1. Ieder die wenst gebruik te kunnen maken van onderwijsvoorzieningen, examenvoorzieningen of voorzieningen van andere aard ten behoeve van initieel onderwijs aan een instelling, dient zich door het college van bestuur als student of extraneus te laten inschrijven.
2. Degene die zich bij een instelling laat inschrijven voor een gezamenlijke opleiding of afstudeerrichting als bedoeld in artikel 3.4, dient zich ook voor die opleiding, onderscheidenlijk voor de opleiding waartoe die afstudeerrichting behoort, te laten inschrijven bij de andere instelling voor zover het een Nederlandse instelling betreft.
3. In afwijking van het eerste lid is inschrijving voor een duale opleiding dan wel aan de Open Universiteit Nederland uitsluitend mogelijk als student.

Artikel 5.24. Inschrijving

1. De inschrijving geschiedt voor een opleiding met dien verstande dat de inschrijving aan de Open Universiteit Nederland geschiedt voor een of meer onderwijseenheden.
2. De inschrijving voor een opleiding geschiedt voor een periode van onbepaalde duur en eindigt in de gevallen bedoeld in de artikelen 5.28, eerste of tweede lid, 5.29, 5.30, eerste of tweede lid, 5.31, 5.32, 5.33, tweede lid, en 5.52, vijfde lid.
3. Het college van bestuur van de Open Universiteit Nederland stelt de periode van de inschrijving voor een onderwijseenheid vast.

Artikel 5.25. Inschrijvingsrecht

1. De inschrijving voor een initiële opleiding staat open voor ieder die ingevolge deze wet tot die opleiding toegang heeft of daartoe krachtens deze wet is toegelaten, mits hij tevens voldoet aan de bij of krachtens deze wet vastgestelde administratieve, procedurele en financiële voorwaarden en met dien verstande dat de inschrijving als extraneus uitsluitend openstaat, indien naar het oordeel van het college van bestuur de aard of het belang van het onderwijs zich daartegen niet verzet.
2. De inschrijving aan de Open Universiteit Nederland staat open voor ieder die de leeftijd van achttien jaren heeft bereikt. De bij deze wet gestelde toegangsvoorwaarden of krachtens deze gestelde toelatingseisen zijn niet van toepassing voor zover het betreft de inschrijving aan die instelling voor een of meer onderwijseenheden van een bacheloropleiding.

Artikel 5.26. Rechten inschrijving als student

1. De inschrijving als student geeft het recht:
 - a. aan het initieel onderwijs van de instelling deel te nemen, behoudens de bevoegdheid van het college van bestuur indien voor de inschrijving voor een opleiding krachtens deze wet een bewijs van toelating vereist is, ten aanzien van hen die niet over zulk een bewijs beschikken, en in geval van toepassing van artikel 5.31 of 5.53, eerste lid, anders te beslissen,
 - b. de tentamens af te leggen van de onderwijseenheden behorend tot de opleiding, alsmede de examens af te leggen van die opleiding,
 - c. van toegang tot de bij de instelling behorende inrichtingen en verzamelingen, tenzij naar het oordeel van het college van bestuur de aard of het belang van het onderwijs of het onderzoek zich daartegen verzet,
 - d. gebruik te maken van andere ten behoeve van de studenten getroffen voorzieningen, daaronder begrepen, behoudens wat de Open Universiteit Nederland betreft, de diensten van een studentendecaan, en
 - e. op begeleiding bij de studie, waarbij het faculteitsbestuur bijzondere zorg besteedt aan de begeleiding van studenten die behoren tot een etnische of culturele minderheid waarvan de deelname aan het hoger onderwijs in betekenende mate achterblijft bij de deelname van Nederlanders die niet behoren tot een dergelijke minderheid.
2. Indien het college van bestuur een opleiding beëindigt, bepaalt dat college het tijdstip waarop die beslissing van kracht wordt, zodanig dat de voor de opleiding ingeschreven studenten de opleiding aan dezelfde of aan een andere instelling binnen een redelijke tijd kunnen voltooien.
3. Het college van bestuur van de Open Universiteit Nederland stelt ten aanzien van studenten, woonachtig buiten Nederland, een regels vast met betrekking tot de in het eerste lid, onder a tot en met d, bedoelde rechten.

Artikel 5.27. Rechten inschrijving als extraneus

De inschrijving als extraneus geeft uitsluitend de rechten, vermeld in artikel 5.26, eerste lid onder b en c.

Artikel 5.28. Huisregels en ordemaatregelen

1. Studenten en extranei nemen de door het college van bestuur vastgestelde voorschriften met betrekking tot de goede gang van zaken in de gebouwen en op de terreinen van de instelling in acht.
2. Bij overtreding van de in het eerste lid bedoelde voorschriften kan het college van bestuur maatregelen nemen. Die maatregelen kunnen inhouden dat aan degene die een of meer van die voorschriften heeft overtreden, de toegang tot die gebouwen en terreinen geheel of gedeeltelijk voor de tijd van ten hoogste een jaar wordt ontzegd, of de inschrijving gedurende eenzelfde periode wordt beëindigd.
3. Als een student of extraneus die de voorschriften bedoeld in het eerste lid, overtreedt, ernstige overlast binnen de gebouwen en terreinen van de instelling heeft veroorzaakt en deze overlast ook na aanmaning door of vanwege het college van bestuur niet heeft gestaakt, kan het college de inschrijving van die student of extraneus beëindigen, hem definitief de toegang tot de gebouwen en terreinen ontzeggen en een nieuwe inschrijving van betrokkene weigeren.
4. Het college van bestuur informeert de betrokkene over de beëindiging van de inschrijving.

Artikel 5.29. Beëindiging inschrijving op verzoek

1. Het college van bestuur beëindigt op verzoek van degene die is ingeschreven voor een opleiding diens inschrijving met ingang van de volgende maand.
2. Indien degene die is ingeschreven voor een opleiding zijn wettelijk collegegeld of instellingscollegegeld dan wel examengeld na aanmaning niet heeft voldaan, kan het college van bestuur de inschrijving, met ingang van de tweede maand volgend op de aanmaning beëindigen.
3. Artikel 5.28, vierde lid, is van toepassing.

Artikel 5.30. Weigering en beëindiging inschrijving aan instelling op levensbeschouwelijke grondslag

1. Het bestuur van een rechtspersoon die een instelling op levensbeschouwelijke grondslag in stand houdt, kan bepalen dat degenen die wensen te worden ingeschreven, geacht worden de grondslag en de doelstellingen van de instelling te respecteren. De inschrijving kan door het college van bestuur worden geweigerd dan wel beëindigd indien betrokkene de grondslag en de doelstellingen van de instelling niet respecteert.
2. De inschrijving aan een bijzondere instelling als bedoeld in het eerste lid, kan ook worden geweigerd dan wel beëindigd indien gegronde vrees bestaat dat de betrokkene van die inschrijving en daaraan verbonden rechten misbruik zal maken door in ernstige mate afbreuk te doen aan de eigen aard van die instelling, dan wel is gebleken dat de betrokkene van die inschrijving en daaraan verbonden rechten zulk een misbruik heeft gemaakt.
3. De weigering dan wel beëindiging van de inschrijving op grond van het eerste of tweede lid, geschiedt schriftelijk en is met redenen omkleed. De artikelen 5.28, vierde lid, en 5.29, eerste lid, zijn van overeenkomstige toepassing.

Artikel 5.31. Weigering en beëindiging inschrijving in verband met gedragingen student in relatie tot toekomstige beroepsuitoefening

1. Het college van bestuur kan in bijzondere gevallen, na advies van de examencommissie of het faculteitsbestuur en na zorgvuldige afweging van de betrokken belangen, de inschrijving

van een student voor een opleiding beëindigen dan wel de inschrijving als student weigeren, als de betrokkene door zijn gedragingen of uitlatingen blijk heeft gegeven van ongeschiktheid voor de uitoefening van een of meer beroepen waartoe de door hem gevolgde opleiding hem opleidt, dan wel voor de praktische voorbereiding op de beroepsuitoefening.

2. Het college van bestuur dan wel het college van bestuur van een andere instelling die een zelfde of verwante opleiding verzorgt, kan besluiten de betrokkene niet opnieuw of niet voor die opleiding in te schrijven.

3. Indien de student bedoeld in het eerste lid, is ingeschreven voor een andere opleiding en daarbinnen het onderwijs volgt van een afstudeerrichting die overeenkomt met of gelet op de praktische voorbereiding op de beroepsuitoefening verwant is aan de opleiding waarvoor de inschrijving met toepassing van het eerste lid is beëindigd, kan het college van bestuur, na advies van de examencommissie of het faculteitsbestuur en na zorgvuldige afweging van de betrokken belangen, besluiten dat de student die afstudeerrichting of andere onderdelen van die opleiding niet mag volgen.

4. De weigering dan wel beëindiging van de inschrijving op grond van het eerste of tweede lid, geschiedt schriftelijk en is met redenen omkleed. De artikelen 5.28, vierde lid, en 5.29, eerste lid, zijn van overeenkomstige toepassing.

Artikel 5.32. Weigering en beëindiging inschrijving bij ernstige examenfraude

1. Het college van bestuur kan de inschrijving van een student of extraneus voor een opleiding beëindigen dan wel de inschrijving weigeren indien de examencommissie op grond van artikel 3.32, derde lid, heeft voorgesteld de betrokkene de toegang tot de opleiding te ontfagen.

2. De weigering dan wel beëindiging van de inschrijving op grond van het eerste lid geschiedt schriftelijk en is met redenen omkleed. De artikelen 5.28, vierde lid, en 5.29, eerste lid, zijn van overeenkomstige toepassing.

Paragraaf 2. Administratieve en procedurele voorwaarden inschrijving

Artikel 5.33. Voorwaarden met betrekking tot nationaliteit en woonplaats

1. De inschrijving als student of extraneus staat slechts open voor degene waarvan de ouders, voogden of verzorgers aantonen, dan wel, indien hij meerderjarig en handelingsbekwaam is, voor degene die aantoont dat hij:

- a. de Nederlandse nationaliteit bezit of op grond van een wettelijke bepaling of een internationaal verdrag als Nederlander wordt behandeld,
- b. vreemdeling is en jonger is dan achttien jaar op de eerste dag waarop de opleiding begint waarvoor voor de eerste maal inschrijving wordt gewenst,
- c. vreemdeling is, achttien jaar of ouder is op de eerste dag waarop de opleiding begint waarvoor voor de eerste maal inschrijving wordt gewenst en op die dag rechtmatig verblijf houdt in de zin van artikel 8 van de Vreemdelingenwet 2000,
- d. vreemdeling is en buiten Nederland verblijf houdt op de eerste dag waarop de opleiding begint waarvoor voor de eerste maal de inschrijving wordt gewenst, of
- e. vreemdeling is, niet meer voldoet aan een van de voorwaarden, genoemd onder b, c of d, en eerder in overeenstemming met een van die onderdelen is ingeschreven voor een opleiding van een instelling, welke opleiding nog steeds wordt gevolgd en nog niet is voltooid.

2. Indien na de inschrijving blijkt dat deze op welke grond dan ook niet in overeenstemming met het eerste lid heeft plaatsgevonden wordt de inschrijving van de student of extraneus onmiddellijk beëindigd. Artikel 5.28, vierde lid, is van toepassing.

Artikel 5.34. Aanmelding

1. Tot de inschrijving als student voor de eerste maal voor een bepaalde propedeutische fase van een bacheloropleiding aan een bepaalde instelling wordt niet overgegaan dan nadat de betrokkene zich te voren met inachtneming van het tweede lid en, overeenkomstig bij ministeriële regeling vast te stellen regels van procedurele aard, bij Onze minister heeft aangemeld, onder vermelding van de instelling en de bacheloropleiding waarop de inschrijving betrekking heeft. Onze minister verstrekt de aanmeldingsgegevens aan de instelling van eerste voorkeur.

2. Bij de aanmelding bedoeld in het eerste lid, legt de betrokkene mede zijn persoonsgebonden nummer over. Dit nummer wordt overgelegd door middel van een van overheidswege verstrekt document, waarop tevens de gegevens betreffende de geslachtsnaam, de voorletters, de geboortedatum en het geslacht van de betrokkene zijn vermeld. Indien de betrokkene aannemelijk maakt dat hij geen persoonsgebonden nummer kan overleggen, verstrekt Onze minister binnen acht weken na ontvangst van de aanmelding aan hem zijn onderwijsnummer.

3. Onze minister verstrekt binnen acht weken na ontvangst van de aanmelding aan het bestuur van de instelling van eerste voorkeur van de betrokkene, diens persoonsgebonden nummer en de gegevens bedoeld in artikel 5.51, tweede lid, voor zover die door de betrokkene zijn verstrekt.

Artikel 5.35. Persoonsgebonden nummer bij inschrijving

1. Bij de inschrijving als student of extraneus legt betrokkene tevens zijn persoonsgebonden nummer over. Artikel 5.34, tweede lid, tweede volzin, is van toepassing.

2. Indien de betrokkene aannemelijk maakt dat hij geen persoonsgebonden nummer kan overleggen, meldt het college van bestuur binnen twee weken aan Onze minister de beschikbare gegevens van de betrokkene alsmede diens adres en woonplaats.

3. Onze minister verstrekt binnen acht weken na ontvangst van de melding bedoeld in het tweede lid, aan het college van bestuur het burgerservicenummer van de student of extraneus, dan wel, indien is gebleken dat hem niet van overheidswege een burgerservicenummer is verstrekt, het onderwijsnummer van de betrokkene.

4. Het college van bestuur neemt het persoonsgebonden nummer van de betrokkene op in de administratie van de instelling.

5. Indien een onderwijsnummer is toegekend en het college van bestuur daarna de beschikking krijgt over het burgerservicenummer van de betrokkene, neemt het college dit burgerservicenummer terstond als persoonsgebonden nummer op in de administratie van de instelling in de plaats van het onderwijsnummer. Het college van bestuur meldt deze wijziging binnen twee weken aan Onze minister onder opgave van het burgerservicenummer en het onderwijsnummer van de betrokkene.

Artikel 5.36. Procedure inschrijving

1. De inschrijving vindt plaats overeenkomstig door het college van bestuur vast te stellen regels van procedurele aard.

2. Aan degene die is ingeschreven, wordt door het college van bestuur een bewijs van inschrijving verstrekt, waarin zijn rechten zijn omschreven.

Paragraaf 3. Financiële voorwaarden

Artikel 5.37. College- en examengeld

1. Tot de inschrijving wordt niet overgegaan dan nadat het bewijs is overgelegd dat het verschuldigde collegegeld is of wordt voldaan dan wel het verschuldigde examengeld is voldaan.

2. Indien degene die wenst te worden ingeschreven het collegegeld niet zelf voldoet of, in geval van zijn minderjarigheid, zijn wettelijk vertegenwoordiger dat niet zelf voldoet, wordt niet overgegaan tot inschrijving dan nadat door de betrokkene, onderscheidenlijk zijn wettelijk vertegenwoordiger schriftelijk is verklaard dat hij ermee instemt dat een in die verklaring vermelde derde namens hem het collegegeld voldoet.

Artikel 5.38. Collegegeldverplichting

1. Een student is voor elk studiejaar dat hij door het college van bestuur voor een opleiding is ingeschreven, aan de desbetreffende instelling wettelijk collegegeld of instellingscollegegeld verschuldigd.

2. Een student die door het college van bestuur van de Open Universiteit Nederland is ingeschreven, is het wettelijk collegegeld bedoeld in artikel 5.40, vijfde lid, of het instellingscollegegeld bedoeld in artikel 5.41, vierde lid, verschuldigd.

Artikel 5.39. Examengeldverplichting

1. Een extraneus is voor elk studiejaar dat hij door het instellingsbestuur voor een opleiding is ingeschreven, aan de desbetreffende instelling examengeld verschuldigd.

2. Het college van bestuur stelt de hoogte van het examengeld vast.

Artikel 5.40. Wettelijk collegegeld

1. Het wettelijk collegegeld bedoeld in artikel 5.38, eerste lid, is onverminderd artikel 5.41, eerste lid, tweede volzin, verschuldigd door een student die:

- a. blijkens het Centraal register inschrijving hoger onderwijs bedoeld in artikel 5.51, voor een inschrijving aan een bacheloropleiding niet eerder een bachelortitel heeft verkregen of voor een inschrijving aan een masteropleiding niet eerder een mastertitel heeft verkregen,
- b. woonachtig is in Nederland, België, Luxemburg of een van de deelstaten Noord-Rijnland-Westfalen, Neder-Saksen en Bremen van de Bondsrepubliek Duitsland, en
- c. tot één van de groepen van personen bedoeld in artikel 2.2 van de Wet studiefinanciering 2000, behoort of de Surinaamse nationaliteit bezit.

2. De voorwaarde bedoeld in het eerste lid onder a, geldt niet voor een student die voor de eerste maal een opleiding binnen het domein Onderwijs of Gezondheidszorg volgt.

3. Bij algemene maatregel van bestuur kan de categorie studenten bedoeld in het eerste lid, worden uitgebreid.

4. Een student als bedoeld in het eerste lid die is ingeschreven voor een voltijdse opleiding, is het volledige wettelijk collegegeld verschuldigd. Een student als bedoeld in het eerste lid die is

ingeschreven voor een deeltijdse of duale opleiding, is een door het college van bestuur te bepalen deel van het wettelijk collegegeld verschuldigd dat ligt tussen een bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te bepalen bedrag en dat van het volledige wettelijk collegegeld bedoeld in de eerste volzin. Het college van bestuur informeert Onze minister over de hoogte van de door het college vastgestelde bedragen.

5. Een student als bedoeld in het eerste lid die is ingeschreven voor een onderwijseenheid bij de Open Universiteit Nederland, is collegegeld verschuldigd ter grootte van ten minste één zestigste deel en ten hoogste één dertigste deel van het bedrag van het volledige wettelijk collegegeld bedoeld in het vierde lid, eerste volzin, vermenigvuldigd met het aantal studiepunten dat een onderwijseenheid groot is. Het college van bestuur van de Open Universiteit Nederland bepaalt met in achtneming van de eerste volzin de hoogte van het collegegeld.

6. Indien een student als bedoeld in het eerste lid, aan dezelfde instelling meer dan één opleiding volgt en de opleiding waarvoor hij het eerst is ingeschreven met goed gevolg afrondt, is deze student het wettelijk collegegeld verschuldigd voor het resterende deel van het studiejaar. Het verschuldigde bedrag wordt in dat geval berekend naar rato van het aantal resterende maanden van het desbetreffende studiejaar.

7. Bij algemene maatregel van bestuur wordt de hoogte van het volledige wettelijk collegegeld bedoeld in het vierde lid, eerste volzin, vastgesteld. Dit bedrag wordt jaarlijks volgens de consumentenprijsindex geïndexeerd, op de wijze bij of krachtens algemene maatregel van bestuur bepaald. De eerste en tweede volzin zijn van overeenkomstige toepassing op het bedrag bedoeld in het vierde lid, tweede volzin.

8. Met een bachelortitel en mastertitel als bedoeld in het eerste lid, worden gelijkgesteld een op grond van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek verkregen bachelorgraad, onderscheidenlijk mastergraad.

Artikel 5.41. Instellingscollegegeld

1. Een student die niet ingevolge het bepaalde bij of krachtens artikel 5.40, wettelijk collegegeld verschuldigd is, is instellingscollegegeld verschuldigd. In afwijking van artikel 5.40, eerste lid, is een student als in dat artikel bedoeld die is toegelaten tot een opleiding als bedoeld in artikel 3.17, tweede lid, eveneens instellingscollegegeld verschuldigd.

2. Het college van bestuur stelt de hoogte van het instellingscollegegeld vast. Het college van bestuur kan per opleiding of groep van opleidingen of per groep of groepen studenten een verschillend instellingscollegegeld vaststellen. Het college van bestuur informeert Onze minister over de hoogte van de door het college vastgestelde bedragen.

3. Het instellingscollegegeld bedraagt ten minste het bedrag van het volledige wettelijk collegegeld bedoeld in artikel 5.40, vierde lid, eerste volzin. Dit minimum geldt niet in geval de student voor een gezamenlijke opleiding of afstudeerrichting als bedoeld in artikel 3.4, is ingeschreven bij een buitenlandse instelling voor hoger onderwijs.

4. Het college van bestuur van de Open Universiteit Nederland stelt de hoogte van het collegegeld voor de in het eerste lid bedoelde student vast op ten minste één dertigste deel van het volledige wettelijk collegegeld bedoeld in artikel 5.40, vierde lid, eerste volzin, vermenigvuldigd met het aantal studiepunten dat een onderwijseenheid groot is. Het tweede lid, tweede volzin, is van toepassing.

5. Indien de student bedoeld in het eerste lid, gedurende een studiejaar alsnog voldoet aan de voorwaarden bedoeld in artikel 5.40:

- a. is hij voor het resterende deel van het studiejaar op zijn verzoek het wettelijk collegegeld verschuldigd, en

- b. betaalt het college van bestuur hem het voor het restant van het studiejaar reeds betaalde instellingscollegegeld terug.

Artikel 5.42. Voldoening collegegeld

Het collegegeld wordt door of namens de student voldaan door:

- a. betaling ineens, dan wel
- b. betaling in termijnen, overeenkomstig een door het college van bestuur en degene die zich tot betaling heeft verbonden te treffen betalingsregeling, waarbij door het college van bestuur administratiekosten in rekening kunnen worden gebracht tot een bij of krachtens algemene maatregel van bestuur vastgesteld bedrag.

Artikel 5.43. Vermindering en terugbetaling wettelijk collegegeld

1. Een student is slechts een gedeelte van het door hem verschuldigde wettelijk collegegeld verschuldigd, indien de student zich gedurende het studiejaar inschrijft. In dat geval wordt het verschuldigde bedrag berekend naar evenredigheid van het aantal resterende maanden van het desbetreffende studiejaar.

2. De student heeft aanspraak op terugbetaling van een twaalfde gedeelte van het door hem verschuldigde wettelijk collegegeld voor elke maand dat het studiejaar na beëindiging van zijn inschrijving duurt, tenzij een betalingsregeling als bedoeld in artikel 5.42, onder b, is getroffen. Indien een student in de loop van het studiejaar overlijdt, wordt voor elke daaropvolgende maand van het studiejaar na diens overlijden, een twaalfde gedeelte van het betaalde wettelijk collegegeld terugbetaald. Bij beëindiging van de inschrijving met ingang van juli of augustus heeft de student geen aanspraak op beëindiging van betaling van de termijnen bedoeld in artikel 5.42, onder b, en op terugbetaling van het voor die maanden betaalde collegegeld, tenzij het instellingsbestuur dat anders heeft geregeld. Dit lid is niet van toepassing op de Open Universiteit Nederland.

3. Het college van bestuur van de Open Universiteit Nederland stelt een regeling vast waarin een voorziening in de vorm van een verlaging van het collegegeld wordt getroffen, voor studenten als bedoeld in artikel 5.40, vijfde lid, van wie het toetsingsinkomen bedoeld in artikel 8, eerste tot en met vierde lid, van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen, minder dan 110% van het belastbaar minimumloon bedraagt. In de regeling stelt het instellingsbestuur vast welke aanvraagbescheiden moeten worden ingediend. De hoogte van de verlaging bedoeld in de eerste volzin, is in elk geval afhankelijk van het inkomen van de betrokkene.

4. Vermindering of verlaging van het wettelijk collegegeld in andere gevallen dan bedoeld in het eerste en derde lid, noch vrijstelling van het wettelijk collegegeld is toegestaan.

Artikel 5.44. Overige bijdragen

1. De inschrijving wordt niet afhankelijk gesteld van een andere geldelijke bijdrage dan de in de artikelen 5.39 tot en met 5.41 en 5.43 bedoelde bedragen.

2. In afwijking van het eerste lid kan bij algemene maatregel van bestuur worden bepaald dat het college van bestuur het oog op de inschrijving voor een opleiding als bedoeld in de artikelen 3.16 en 3.17 een bijdrage mag verlangen in de kosten die rechtstreeks verband houden met het onderwijs. De algemene maatregel van bestuur bepaalt op welke kostensoorten een dergelijke bijdrage betrekking kan hebben en welk bedrag ten hoogste gevorderd kan worden.

3. Het college van bestuur treft voorzieningen tot financiële ondersteuning van degenen voor wie de bijdrage bedoeld in het tweede lid, een onoverkomelijke belemmering voor de

inschrijving vormt. Het college van bestuur stelt nadere regels vast met betrekking tot de toepassing van het tweede lid en met betrekking tot de financiële ondersteuning bedoeld in de eerste volzin.

Artikel 5.45. Controle collegegeldbetaling bij afgifte getuigschrift

1. Degene die een getuigschrift als bedoeld in artikel 3.30, tweede lid, wenst te verkrijgen, dient overeenkomstig door het college van bestuur vast te stellen regels een verzoek in, ertoe strekkende dat door dit college wordt verklaard, dat het getuigschrift kan worden afgegeven.
2. Bij het verzoek worden overgelegd:
 - a. de bewijzen van met goed gevolg afgelegde tentamens,
 - b. het bewijs dat is voldaan aan de bij de onderwijs- en examenregeling gestelde verplichting betreffende het deelnemen aan praktische oefeningen, en
 - c. het bewijs van inschrijving.
3. Ingeval het in het tweede lid bedoelde bewijs van inschrijving niet wordt overgelegd, kan het instellingsbestuur besluiten dat de verzochte verklaring wordt afgegeven, maar niet dan onder de voorwaarde dat het in verband met de inschrijving voor de desbetreffende onderwijsseenheden verschuldigde collegegeld is voldaan.
4. Een examencommissie geeft geen getuigschrift af dan nadat het college van bestuur heeft verklaard dat het getuigschrift kan worden afgegeven.

Paragraaf 4. Bijzondere bepalingen inschrijving

Artikel 5.46. Beperking eerste inschrijving op grond van beschikbare onderwijscapaciteit

1. Het college van bestuur kan per opleiding het aantal studenten vaststellen, dat ten hoogste voor de eerste maal kan worden ingeschreven voor de propedeutische fase van een bacheloropleiding. Deze vaststelling geschiedt voor een studiejaar. Voor 1 december van het kalenderjaar voorafgaande aan het studiejaar waarvoor de eerste vaststelling geschiedt, doet het college hiervan mededeling aan Onze minister. Voor een bacheloropleiding die na deze datum voor de eerste maal is opgenomen in het register bedoeld in artikel 5.51, en waarvan het onderwijs zal aanvangen met ingang van het daaropvolgende studiejaar, geldt 1 april als uiterste datum voor de mededeling aan Onze minister van de onderwijscapaciteit van die opleiding.
2. Indien uit de gegevens betreffende de aanmelding bedoeld in artikel 5.34, eerste lid, blijkt dat het aantal eerste aanmeldingen van studenten voor de propedeutische fase van een bacheloropleiding meer bedraagt dan het aantal plaatsen dat het college van bestuur op grond van het eerste lid heeft vastgesteld, doet Onze minister daarvan voor 1 april mededeling aan het college van bestuur. Het college deelt Onze minister voor 1 mei mee of het aanleiding ziet het aantal plaatsen te verhogen. Dit lid is niet van toepassing op opleidingen als bedoeld in het eerste lid, laatste volzin.
3. Indien ook na toepassing van het tweede lid bij een of meer instellingen die de desbetreffende opleiding verzorgen, het aantal aanmeldingen op 1 mei het aantal plaatsen overtreft, stelt Onze minister vast dat een toelatingsbeperking van kracht is, waarna titel 3, paragraaf 2, van dit hoofdstuk wordt toegepast.
4. Indien het college van bestuur in de verwachting verkeert dat het aantal inschrijvingen voor een bacheloropleiding meer zal bedragen dan het aantal plaatsen dat het college op grond van het eerste lid heeft vastgesteld, is, in afwijking van de procedure van het tweede en derde lid, eveneens een toelatingsbeperking op die opleiding van kracht en wordt vervolgens titel 3,

paragraaf 2, van dit hoofdstuk toegepast, mits het college van bestuur die opleiding daartoe voor 1 mei heeft aangemeld bij Onze minister.

5. Indien een besluit ingevolge artikel 5.49 van toepassing is op de opleiding, blijven het tweede tot en met vierde lid buiten toepassing.

Artikel 5.47. Beperking inschrijving voor de postpropedeutische fase

Het college van bestuur kan, indien het van oordeel is dat de onderwijscapaciteit die voor de postpropedeutische fase van een bacheloropleiding waarvoor een beperking van de eerste inschrijving is vastgesteld, niet toereikend is voor een onbeperkte inschrijving, besluiten inschrijving voor de postpropedeutische fase van die opleiding te weigeren aan hen die niet reeds ingeschreven zijn geweest aan die aan de instelling verbonden opleiding.

Artikel 5.48. Beperking inschrijving Open Universiteit Nederland op grond van beschikbare organisatorische en technische capaciteit

Het college van bestuur van de Open Universiteit Nederland kan de inschrijvingsmogelijkheid voor een bepaalde opleiding of onderwijseenheid opschorten voor zover en voor zolang de organisatorische en technische capaciteit voor het verzorgen van deze opleiding of onderwijseenheid daartoe naar zijn oordeel noodzaakt. Met inachtneming van de in de eerste volzin bedoelde beperkingen geschiedt de inschrijving in de volgorde van aanmelding voor de desbetreffende opleiding of onderwijseenheid, volgens door het college van bestuur vast te stellen regels van procedurele aard.

Artikel 5.49. Beperking inschrijving universiteiten en hogescholen op grond van de behoefte van de arbeidsmarkt

1. Indien het aanbod van afgestudeerden van een bepaalde bacheloropleiding de behoefte daaraan op de arbeidsmarkt in aanmerkelijke mate dreigt te overtreffen of daadwerkelijk overtreft en dit naar verwachting gedurende een reeks van jaren het geval zal zijn, kan bij ministeriële regeling worden vastgesteld:

- a. het aantal personen dat voor de twee daaropvolgende studie jaren ten hoogste voor de eerste maal kan worden ingeschreven voor de propedeutische fase van de desbetreffende opleiding aan al de universiteiten of hogescholen waaraan deze is verbonden, en
- b. de verdeling van dat aantal over elk van de onder a bedoelde instellingen, waarbij in geval van door hogescholen verzorgde lerarenopleidingen binnen het voor een instelling vastgestelde aantal onderscheid kan worden gemaakt tussen voltijdse, duale en deeltijdse opleidingen.

2. Bij de verdeling bedoeld in het eerste lid, onder b, wordt het door alle betrokken instellingen gezamenlijk gedane voorstel gevolgd. Dit voorstel wordt gedaan binnen twee maanden nadat Onze minister aan de desbetreffende instellingen en aan de beide Kamers der Staten-Generaal heeft bekendgemaakt dat hij het voornemen heeft een ministeriële regeling vast te stellen. Blijft een dergelijk voorstel achterwege dan wordt zoveel mogelijk een evenredige spreiding over de afzonderlijke instellingen naar evenredigheid van het gemiddelde aantal over de voorafgaande drie jaren voor de eerste maal voor de propedeutische fase ingeschreven studenten in acht genomen met dien verstande dat ingeval artikel 5.46, eerste lid, is toegepast, het aantal dat in de ministeriële regeling voor de desbetreffende instelling wordt vastgesteld, het krachtens dat artikel vastgestelde aantal niet overtreft. Indien de instelling de opleiding voor het tweede of het

derde jaar verzorgt heeft het gemiddelde aantal betrekking op het eerste, onderscheidenlijk het eerste en tweede jaar dat de opleiding is verzorgd.

3. Een ministeriële regeling als bedoeld in het eerste lid, wordt uiterlijk vastgesteld op 1 mei van het jaar voorafgaand aan het studiejaar waarin deze regeling voor het eerst van toepassing is.

4. Indien op grond van het eerste lid een toelatingsbeperking is vastgesteld, wordt titel 3, paragraaf 2, van dit hoofdstuk toegepast.

Artikel 5.50. Identificatie opleidingen

Voor de toepassing van deze paragraaf gelden door universiteiten, onderscheidenlijk hogescholen verzorgde opleidingen met dezelfde naam als dezelfde opleidingen. Voor de toepassing van artikel 5.49 gelden bovendien door universiteiten, onderscheidenlijk hogescholen verzorgde groepen van verwante opleidingen als dezelfde opleidingen.

Paragraaf 5. Centraal register inschrijving hoger onderwijs

Artikel 5.51. Centraal register inschrijving hoger onderwijs

1. Er is een Centraal register inschrijving hoger onderwijs, dat ten doel heeft:

- a. de colleges van bestuur op hun verzoek de noodzakelijke informatie te verstrekken over de inschrijving van hen die wensen te worden ingeschreven dan wel zijn ingeschreven aan een instelling,
- b. Onze minister op diens verzoek ten behoeve van beslissingen op verzoeken om toekenning van studiefinanciering informatie te verstrekken omtrent de studievoortgang en het met goed gevolg hebben afgelegd van het afsluitend examen, en
- c. Onze minister op diens verzoek de noodzakelijke informatie te verstrekken ten behoeve van de bekostiging van de instellingen.

2. Gegevens opgenomen in het Centraal register inschrijving hoger onderwijs waaraan informatie herleidbaar tot natuurlijke personen kan worden ontleend, kunnen uitsluitend worden verstrekt aan de geregistreerde personen zelf of hun gemachtigden, alsmede overeenkomstig het in het eerste lid onder a, onderscheidenlijk b, omschreven doel aan de in het eerste lid bedoelde colleges van bestuur, onderscheidenlijk Onze minister. Aan burgemeester en wethouders, onderscheidenlijk aan de Sociale verzekeringsbank, worden kosteloos desgevraagd gegevens verstrekt die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de Wet werk en bijstand, de Wet investeren in jongeren, de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers en de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen, onderscheidenlijk voor de uitvoering van de Algemene Kinderbijslagwet. Tevens worden desgevraagd aan het Centraal bureau voor de statistiek gegevens verstrekt die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van zijn taak bedoeld in artikel 3 van de Wet op het Centraal bureau voor de statistiek. Voorts kunnen desgevraagd aan andere door Onze minister aan te wijzen instanties gegevens als bedoeld in de eerste volzin, worden verstrekt uitsluitend in verband met door haar aan te wijzen onderzoekdoeleinden. Andere gegevens, opgenomen in dat register, kunnen uitsluitend worden verstrekt aan door Onze minister aan te wijzen instanties.

3. Van het Centraal register inschrijving hoger onderwijs is Onze minister verantwoordelijke in de zin van artikel 1 van de Wet bescherming persoonsgegevens.

4. Onze minister kan ten behoeve van het Centraal register inschrijving hoger onderwijs gebruikmaken van het burgerservicenummer bedoeld in artikel 1, onder b, van de Wet algemene bepalingen burgerservicenummer, voor zover dit noodzakelijk is voor de uitvoering

van de Wet werk en bijstand, de Wet investeren in jongeren, de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers, de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen, de Algemene Kinderbijslagwet en de Wet studiefinanciering 2000.

5. De colleges van bestuur stellen het Centraal register inschrijving hoger onderwijs telkenmale voor een door Onze minister te bepalen datum en op een door hem te bepalen wijze in kennis van elke door hen genomen beslissing met betrekking tot de inschrijving als student of extraneus, van de gegevens over hun studievoortgang en van de gegevens met betrekking tot het met goed gevolg hebben afgelegd van het examen. De colleges van bestuur zijn gehouden medewerking te verlenen aan procedures die er op zijn gericht te bevorderen dat de in het Centraal register inschrijving hoger onderwijs opgenomen gegevens zoveel mogelijk juist en volledig zijn. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen terzake nadere regels worden gesteld.

Titel 3. Selectie

Paragraaf 1. Studietoelating

Artikel 5.52. Studietoelating propedeutische fase

1. Het faculteitsbestuur brengt iedere student uiterlijk aan het einde van diens eerste jaar van inschrijving voor de propedeutische fase van een voltijdse of duale bacheloropleiding advies uit over de voortzetting van zijn studie binnen of buiten de bacheloropleiding. In geval van een deeltijdse bacheloropleiding regelt het college van bestuur het tijdstip waarop dat advies wordt uitgebracht.

2. Onverminderd het eerste lid kan het faculteitsbestuur het advies aan de student uitbrengen zolang deze het propedeutisch examen of, als geen propedeutisch examen is ingesteld, alle tentamens van de propedeutische fase niet met goed gevolg heeft afgelegd.

3. Aan een advies als bedoeld in het eerste of tweede lid, kan het faculteitsbestuur ten aanzien van opleidingen die daartoe door het college van bestuur zijn aangewezen, binnen het in het tweede lid bedoelde tijdvak, doch niet eerder dan tegen het einde van het eerste jaar van inschrijving, een afwijzing verbinden. Deze afwijzing kan uitsluitend worden gegeven, indien de student naar het oordeel van het faculteitsbestuur, met inachtneming van zijn persoonlijke omstandigheden, niet geschikt moet worden geacht voor de opleiding doordat zijn studieresultaten niet voldoen aan de vereisten die het bestuur daaromtrent heeft vastgesteld. Het college van bestuur stelt de termijn vast die aan de afwijzing is verbonden. Het faculteitsbestuur kan de afwijzing uitstrekken tot opleidingen die met de desbetreffende opleiding het propedeutisch examen gemeen hebben. Het college van bestuur kan van de bevoegdheden krachtens dit lid slechts gebruikmaken, indien in de propedeutische fase van de desbetreffende opleiding is gezorgd voor zodanige voorzieningen dat de mogelijkheden voor goede studievoortgang zijn gewaarborgd.

4. Voordat het faculteitsbestuur tot afwijzing overgaat, geeft het de desbetreffende student een waarschuwing onder bepaling van een redelijke termijn waarbinnen de studieresultaten ten genoegen van dat bestuur moeten zijn verbeterd. Het faculteitsbestuur stelt de student alvorens tot een afwijzing over te gaan in de gelegenheid te worden gehoord.

5. Van de student die op grond van het derde lid is afgewezen, wordt de inschrijving voor de desbetreffende opleiding aan de betrokken instelling beëindigd. De student kan niet opnieuw aan die instelling voor die opleiding worden ingeschreven, tenzij het college van bestuur toepassing heeft gegeven aan de derde volzin van het derde lid of tenzij de betrokkene op een

later tijdstip verzoekt om te worden ingeschreven voor de desbetreffende opleiding en daarbij ten genoegen van het college van bestuur aannemelijk maakt dat hij die opleiding met vrucht zal kunnen volgen.

6. Het college van bestuur stelt ter uitvoering van de voorgaande leden nadere regels vast. Deze regels hebben in elk geval betrekking op de studieresultaten en de voorzieningen bedoeld in het derde lid alsmede op de termijn bedoeld in het vierde lid.

7. Bij algemene maatregel van bestuur wordt bepaald welke persoonlijke omstandigheden bedoeld in het derde lid, het faculteitsbestuur in zijn beoordeling betreft.

Artikel 5.53. Verwijzing in postpropedeutische fase

1. Indien een bacheloropleiding na de propedeutische fase meer dan een afstudeerrichting omvat, kan het faculteitsbestuur ten aanzien van opleidingen die daartoe door het college van bestuur zijn aangewezen, beslissen dat een voor die opleiding ingeschreven student slechts toegang heeft tot een of meer daarbij aan te geven afstudeerrichtingen. Het faculteitsbestuur kan van de bevoegdheid krachtens dit lid slechts gebruikmaken, indien de aard en inhoud van de verschillende afstudeerrichtingen van de opleiding zodanig van elkaar verschillen dat toepassing van deze bevoegdheid gerechtvaardigd is.

2. Bij de toepassing van het eerste lid baseert het faculteitsbestuur zijn beslissing:

- a. op de studieresultaten van de student,
- b. op het door de student gevolgde studieprogramma, of
- c. op een combinatie van a en b.

3. Het faculteitsbestuur stelt de student alvorens tot een beslissing over te gaan in de gelegenheid te worden gehoord.

4. Bij de weging van de studieresultaten bedoeld in het tweede lid, onder a en c, houdt het instellingsbestuur rekening met de persoonlijke omstandigheden van de student. Bij algemene maatregel van bestuur wordt bepaald welke persoonlijke omstandigheden het faculteitsbestuur in zijn beoordeling betreft.

5. Het faculteitsbestuur stelt ter uitvoering van de voorgaande leden nadere regels vast. Deze regels hebben in elk geval betrekking op het verschil in afstudeerrichtingen bedoeld in het eerste lid, op de studieresultaten bedoeld in het tweede lid, onder a, en op de aansluiting van het studieprogramma bedoeld in het tweede lid, onder b, en de afstudeerrichtingen van de opleiding.

Paragraaf 2. Selectie bij numerus fixus

Artikel 5.54. Identificatie opleidingen en definities

1. Voor de toepassing van de artikelen 5.58 en 5.60, vierde en vijfde lid, gelden door universiteiten, onderscheidenlijk hogescholen verzorgde opleidingen met dezelfde naam en bovendien door universiteiten, onderscheidenlijk hogescholen verzorgde groepen van verwante opleidingen als dezelfde opleidingen

2. In deze paragraaf wordt verstaan onder:

- a. selectieprocedure: de procedure beschreven in de artikelen 5.56 tot en met 5.59;
- b. lotingsprocedure: de procedure beschreven in de artikelen 5.56, eerste lid, tweede lid, aanhef en onder b tot en met e, derde en vierde lid, en 5.57, tweede en derde lid.

Artikel 5.55. Algemeen

1. De eerste inschrijving van een student voor de propedeutische fase van een bacheloropleiding, verbonden aan een universiteit of een hogeschool, waarvoor op grond van titel 2, paragraaf 4, van dit hoofdstuk een toelatingsbeperking van kracht is, geschiedt niet dan na overlegging van een door Onze minister afgegeven bewijs van toelating, tenzij bij of krachtens deze paragraaf anders is bepaald.
2. Bij ministeriële regeling worden voorschriften vastgesteld in verband met de afgifte en de geldigheidsduur van het bewijs van toelating.

Artikel 5.56. Voorbereiding afgifte bewijzen van toelating

1. Onze minister deelt degenen die op grond van artikel 3.14, eerste of tweede lid, inschrijving verlangen voor een opleiding, aan de hand van het behaalde gemiddelde eindexamencijfer in vijf klassen in.
2. De in het eerste lid bedoelde klassen hebben als grenzen:
 - a. hoger dan of gelijk aan 8,
 - b. lager dan 8 maar hoger dan of gelijk aan 7,5,
 - c. lager dan 7,5 maar hoger dan of gelijk aan 7,
 - d. lager dan 7 maar hoger dan of gelijk aan 6,5 en
 - e. lager dan 6,5.

De klassen b tot en met e worden aangeduid als lotingsklassen.

3. De wijze van indeling in de lotingsklassen van degenen die een onderwijsvorm hebben afgerond waaraan geen cijferlijst is verbonden, wordt geregeld in de ministeriële regeling bedoeld in artikel 5.55, tweede lid.
4. Onze minister deelt degenen die op grond van de artikelen 3.19 of 3.20 zijn vrijgesteld van de in artikel 3.14, eerste of tweede lid, bedoelde toegangsvoorwaarden in de lotingsklasse bedoeld in het tweede lid onder c, in.
5. Onze minister deelt de door hem aangewezen aanstaande studenten uit de Nederlandse Antillen en Aruba in de klasse bedoeld in het tweede lid onder a, in. De wijze waarop die aanwijzing geschiedt en het aantal aanstaande studenten dat ten hoogste kan worden aangewezen, wordt bepaald in de ministeriële regeling bedoeld in artikel 5.55, tweede lid.

Artikel 5.57. Afgifte bewijzen van toelating

1. Onze minister verstrekt een bewijs van toelating aan degenen die zijn ingedeeld in de klasse bedoeld in artikel 5.56, tweede lid onder a.
2. Onze minister verstrekt aan degenen die in de lotingsklassen bedoeld in artikel 5.56, tweede lid onder b tot en met e, zijn ingedeeld, en die door het lot zijn aangewezen, een bewijs van toelating.
3. Bij de loting bedoeld in het tweede lid, verhouden de inlotingskansen, voor zover kleiner dan honderd procent, zich voor de in artikel 5.56, tweede lid, onder b tot en met e, bedoelde lotingsklassen als respectievelijk 9 : 6 : 4 : 3.
4. In de ministeriële regeling bedoeld in artikel 5.55, tweede lid, kan worden bepaald dat Onze minister ten hoogste een in die regeling vast te stellen percentage van het aantal plaatsen per opleiding kan toewijzen aan gegadigden jegens wie uitloting een onbillijkheid van overwegende aard zou opleveren.

Artikel 5.58. Afgifte bewijzen van toelating voor dezelfde opleiding aan meer dan een universiteit of hogeschool

1. Indien een opleiding door meer dan één universiteit, onderscheidenlijk meer dan één hogeschool wordt verzorgd, wordt de lotingsprocedure voor die opleidingen gezamenlijk uitgevoerd. Daarbij worden de artikelen 5.56 en 5.57 toegepast, met inachtneming van het tweede en derde lid. De gegadigden delen aan Onze minister de volgorde van hun voorkeur voor universiteiten, onderscheidenlijk hogescholen mede.
2. Onze minister bepaalt, zoveel mogelijk rekening houdend met de voorkeur van de aanstaande student, doch overigens aan de hand van het lot voor welke universiteit, onderscheidenlijk hogeschool het bewijs van toelating geldt. Artikel 5.57, derde lid, is van overeenkomstige toepassing.
3. Onze minister kan ten hoogste vijf procent van het aantal plaatsen per opleiding toewijzen aan gegadigden die na toepassing van het tweede lid in het bezit zijn van een bewijs van toelating voor dezelfde opleiding aan een andere universiteit dan die van de eerste voorkeur, indien dit een onbillijkheid van overwegende aard zou opleveren.

Artikel 5.59. Selectie door instellingen

1. Met inachtneming van de toelatingsrechten bedoeld in artikel 5.57, eerste lid, kan het college van bestuur een door hem te bepalen percentage van de opleidingsplaatsen van een opleiding toewijzen aan door het desbetreffende faculteitsbestuur geselecteerde gegadigden die naar het oordeel van dat faculteitsbestuur beschikken over bijzondere kwalificaties.
2. Indien het college van bestuur toepassing geeft aan het eerste lid, maakt het desbetreffende faculteitsbestuur tijdig bekend:
 - a. de bijzondere kwalificaties die het in aanmerking wil nemen,
 - b. eventuele nadere selectiecriteria,
 - c. regels van administratieve aard, voor zover niet voortvloeiend uit de ministeriële regeling bedoeld in het vijfde lid,
 - d. het door het college van bestuur bepaalde percentage bedoeld in het eerste lid, en
 - e. de beslissing of gegadigden één, twee dan wel drie maal tot deelname aan de selectieprocedure zullen worden toegelaten.
3. Tot de bijzondere kwalificaties bedoeld in het eerste en tweede lid, behoren niet de behaalde eindexamencijfers.
4. De gegadigde die in aanmerking wenst te komen voor de selectie bedoeld in het eerste lid, wordt op zijn verzoek door Onze minister aan het desbetreffende college van bestuur bekendgemaakt, mits hij aan de lotingsprocedure blijft deelnemen.
5. In de ministeriële regeling bedoeld in artikel 5.55, tweede lid, worden nadere voorschriften van procedurele aard opgenomen voor de toepassing van dit artikel.

Artikel 5.60. Beperkingen van deelname aan de selectieprocedure

1. Indien krachtens artikel 3.15 nadere toegangsvoorwaarden zijn gesteld, kan aan de selectieprocedure uitsluitend worden deelgenomen door degene die ten genoegen van Onze minister het bewijs levert, dat door hem uiterlijk op een in de ministeriële regeling bedoeld in artikel 5.55, tweede lid, te bepalen tijdstip aan die eisen wordt voldaan.
2. Indien na toepassing van het eerste lid blijkt dat bij een of meer instellingen die toepassing hebben gegeven aan artikel 3.15, vierde lid, tweede volzin, nog plaatsen beschikbaar zijn, vindt, in afwijking van het eerste lid, alsnog selectie plaats van degenen die zich overeenkomstig het

bepaalde krachtens artikel 5.34, eerste lid, hebben aangemeld, doch niet voldoen aan de krachtens artikel 3.15 gestelde nadere toegangsvoorwaarden. Deze selectie geschiedt met toepassing van artikel 5.57, eerste lid, en met overeenkomstige toepassing van de lotingsprocedure. In de ministeriële regeling bedoeld in artikel 5.55, tweede lid, kunnen voor de toepassing van dit lid nadere regels worden gesteld.

3. Degene die heeft deelgenomen aan de lotingsprocedure voor een bepaalde opleiding en geen bewijs van toelating heeft verkregen, kan nadien nog ten hoogste twee maal aan de lotingsprocedure voor die opleiding deelnemen.

4. Aan de selectieprocedure kan niet worden deelgenomen door degene die voor een opleiding is ingeschreven of in enig studiejaar was ingeschreven en inschrijving wenst voor dezelfde opleiding aan een andere instelling.

Artikel 5.61. Afwijkende bezwaar- en reactietermijnen

In afwijking van de artikelen 6:7 en 7:10 van de Algemene wet bestuursrecht bedraagt de termijn twee weken voor het indienen van een bezwaarschrift tegen een besluit van Onze minister inzake afgifte van een bewijs van toelating, onderscheidenlijk vier weken na ontvangst van het bezwaarschrift voor de beslissing van Onze minister.

Titel 4. Medezeggenschap studenten

Paragraaf 1. Algemene bepalingen

Artikel 5.62. Regeling medezeggenschap studenten

1. De medezeggenschap van de studenten van een instelling wordt geregeld bij of krachtens de statuten van de rechtspersoon die de instelling in stand houdt. Bij deze regeling van de medezeggenschap worden de volgende artikelen van deze titel in acht genomen voor zover de eigen levensbeschouwelijke aard van de instelling zich daartegen naar het oordeel van bestuur van die rechtspersoon niet verzet.

2. Artikel 5.1, tweede tot en met vierde lid, zijn van overeenkomstige toepassing.

Artikel 5.63. Studentenraden

1. Aan een instelling is een centrale studentenraad verbonden, waarvan de leden door en uit de studenten van de instelling worden gekozen.

2. Aan elke faculteit is, met uitzondering van de faculteiten van de Open Universiteit Nederland, een facultaire studentenraad verbonden, waarvan de leden door en uit de studenten in de tot die faculteit behorende opleidingen worden gekozen.

3. Indien een instelling slechts een faculteit omvat, worden de taken en bevoegdheden van de facultaire studentenraad uitgeoefend door de centrale studentenraad.

Artikel 5.64. Zitting en verkiezingen studentenraad

1. De zitting van een studentenraad vangt aan op 1 september en eindigt op 31 augustus daaropvolgend.

2. De leden van een studentenraad worden gekozen voor de termijn van één zitting. Voor een lid dat een tussentijds opgevallende plaats inneemt, wordt die termijn verminderd met de zittingsduur die het lid dat wordt vervangen, had voltooid.

3. De verkiezing van de leden van een studentenraad geschiedt bij geheime schriftelijke stemming. Stemming voor de raad vindt slechts plaats, indien het aantal kandidaat-leden groter is dan het aantal zetels.
4. Zolang na afloop van een zitting nog geen uitslag van nieuwe verkiezingen onaantastbaar is geworden, behouden de aftredende leden in afwachting daarvan hun lidmaatschap. Aftredende leden zijn terstond herkiesbaar.

Artikel 5.65. Voorzitter, vergaderingen en reglement van orde

1. Een studentenraad raad kiest al dan niet uit zijn midden een voorzitter en een of meer plaatsvervangende voorzitters. De voorzitter, of bij diens verhindering een plaatsvervangende voorzitter, vertegenwoordigt de raad in rechte.
2. Een studentenraad stelt een reglement van orde vast voor zijn vergaderingen. In dat reglement worden in ieder geval regels opgenomen met betrekking tot:
 - a. het bijeenroepen van de vergaderingen van de studentenraad,
 - b. de termijn voor toezending van vergaderstukken,
 - c. de wijze van beraadslagen en besluiten, daaronder begrepen het quorum,
 - d. de ondertekening van besluiten,
 - e. de vorm en vaststelling van de verslagen van de vergaderingen van de raad,
 - f. het inwinnen van inlichtingen, al dan niet in een vergadering,
 - g. de openbare en niet-openbare vergaderstukken,
 - h. inzage in de agenda en de vergaderstukken, en
 - i. het instellen van commissies door de raad.
3. Indien bij een bepaalde vergadering van de studentenraad of bij een gedeelte van die vergadering een bij uitstek persoonlijk belang van een van de leden van de raad in het geding is, kan de raad besluiten dat het betrokken lid aan die vergadering of dat gedeelte daarvan niet deelneemt. De raad besluit dan tevens dat de behandeling van de desbetreffende aangelegenheid in een besloten vergadering plaats vindt.

Artikel 5.66. Reglement studentenraden

1. Het college van bestuur stelt voor de studentenraden een reglement vast, waarin worden geregeld:
 - a. het aantal leden van elke studentenraad,
 - b. de wijze en organisatie van de verkiezingen van de leden van de studentenraden,
 - c. de wijze waarop het college van bestuur, onderscheidenlijk faculteitsbestuur informatie verschaft aan de raad, en
 - d. de termijnen binnen welke advies dient te worden uitgebracht.
2. In het reglement bedoeld in het eerste lid, kan aan de centrale studentenraad of aan facultaire studentenraden instemmingsrecht worden toegekend ten aanzien van voorgenomen besluiten van het college van bestuur, onderscheidenlijk faculteitsbestuur over in het reglement te omschrijven aangelegenheden, niet zijnde aangelegenheden van strategische, organisatorische of financieel-economische aard noch aangelegenheden die in de onderwijs- en examenregeling worden geregeld ingevolge hoofdstuk 3, titel 2, titel 3, paragrafen 1, 2 en 3, en artikel 3.33, tweede lid onder a tot en met f, of aangelegenheden als bedoeld in de artikelen 5.52, 5.53 en 5.59.
3. Het voorgenomen reglement van het college van bestuur tot vaststelling of wijziging van het reglement voor de studentenraden behoeft de instemming van twee derden van het aantal leden van de centrale studentenraad.

4. In het reglement kan worden bepaald dat een of meer groepen van personen die anders dan op grond van een inschrijving als student aan de instelling zijn verbonden, worden aangemerkt als studenten.

Paragraaf 2. De centrale studentenraad

Artikel 5.67. Overleg van college van bestuur en centrale studentenraad

1. Het college van bestuur stelt de centrale studentenraad ten minste twee maal per jaar in de gelegenheid het onderwijsbeleid van de instelling en de algemene gang van zaken betreffende het onderwijs binnen de instelling met hem te bespreken.
2. Het college van bestuur en de centrale studentenraad komen bijeen, indien daarom onder opgave van redenen wordt verzocht door het college of door ten minste vier leden van de raad.
3. Het overleg tussen het college van bestuur en de centrale studentenraad wordt voorgezeten door de voorzitter van het college van bestuur of een door het college van bestuur aangewezen ander lid van het college, voor zover het college en de centrale studentenraad niet anders zijn overeengekomen.

Artikel 5.68. Informatierecht centrale studentenraad

1. Het college van bestuur verstrekt de centrale studentenraad, al dan niet gevraagd, tijdig de inlichtingen over de gang van zaken binnen de instelling die de raad voor de vervulling van zijn taak redelijkerwijze nodig heeft.
2. De studentenraad ontvangt ten minste eenmaal per jaar inlichtingen over:
 - a. de organisatie van de instelling,
 - b. de hoofdpunten van het onderwijsbeleid dat in het verstreken tijdvak is gevoerd en in het komende jaar zal worden gevoerd, en
 - c. de inrichting en werking van het systeem van kwaliteitszorg van de instelling ten aanzien van het onderwijs.
3. Het college van bestuur doet de studentenraad het in artikel 4.11 bedoelde verslag toekomen.

Artikel 5.69. Voorstelrecht centrale studentenraad

1. De centrale studentenraad is bevoegd over alle aangelegenheden het onderwijs binnen de instelling betreffende waarin het college van bestuur bevoegd is een besluit te nemen, aan het college voorstellen te doen en standpunten kenbaar te maken.
2. Het college van bestuur brengt binnen zes weken op een voorstel bedoeld in het eerste lid, een met redenen omklede reactie uit aan de centrale studentenraad. Voordat het college zijn reactie uitbrengt, stelt het de raad ten minste eenmaal in de gelegenheid met hem overleg te plegen.

Artikel 5.70. Adviesrecht centrale studentenraad

Het college van bestuur stelt de centrale studentenraad in ieder geval in de gelegenheid advies uit te brengen over elk voorgenomen besluit inzake:

- a. een wijziging van de doelstelling of de grondslag van de instelling,
- b. de gehele of een gedeeltelijke opheffing van de instelling dan wel het overdragen van de zeggenschap over de instelling dan wel een fusie of splitsing van de instelling,

- c. het aangaan of verbreken van een duurzame samenwerking op het gebied van het onderwijs met een andere instelling,
- d. een belangrijke wijziging in de organisatie voor zover deze voor het onderwijs rechtstreeks gevolgen heeft en niet uitsluitend binnen een faculteit plaatsvindt;
- e. een verhuizing of ingrijpende verbouwing, voor zover deze voor het onderwijs rechtstreeks gevolgen heeft, daaronder mede begrepen een structurele wijziging van de plaats waar een opleiding geheel of gedeeltelijk wordt verzorgd,
- f. een belangrijke inkrimping, uitbreiding of andere wijziging van de werkzaamheden op het gebied van het onderwijs,
- g. de vaststelling of wijziging van de begroting van de instelling;
- h. de vaststelling van meerjarenplannen, voor zover deze betrekking hebben op het onderwijs,
- i. de vaststelling van het beleid van de instelling met betrekking van de kwaliteitszorg ten aanzien van het onderwijs,
- j. de vaststelling van het beleid met betrekking tot het instellingscollegegeld bedoeld in artikel 5.41, eerste lid,
- k. de voorzieningen tot financiële ondersteuning van studenten bedoeld in artikel 5.44,
- l. de vaststelling van het aantal studenten dat ten hoogste voor de eerste maal kan worden ingeschreven voor de propedeutische fase van een bacheloropleiding bedoeld in artikel 5.46, eerste en tweede lid, en de aanmelding bedoeld in artikel 5.46, vierde lid,
- m. de voorziening voor de behandeling van klachten van studenten en extranei bedoeld in artikel 5.89,
- n. de vaststelling of wijziging van de regels bedoeld in de artikelen 3.27, 3.35, 5.28, 5.36, eerste lid, 5.52, zesde lid, 5.59, tweede lid onder c, en 5.84, eerste lid, alsmede van andere regels die rechtstreeks op de positie van de studenten van de instelling betrekking hebben, en van het algemeen studentenstatuut bedoeld in artikel 5.86, alsmede over
- o. elk voorgenomen besluit inzake aangelegenheden die de goede gang van zaken bij het onderwijs binnen de instelling betreffen.

Artikel 5.71. Nadere bepalingen met betrekking tot het adviesrecht

1. Indien een te nemen besluit op grond van artikel 5.70 of op grond van het in artikel 5.66 bedoelde reglement, vooraf voor advies dient te worden voorgelegd aan de centrale studentenraad, draagt het college van bestuur er zorg voor dat:
 - a. advies wordt gevraagd op een zodanig tijdstip dat het advies van wezenlijke invloed kan zijn op de besluitvorming,
 - b. de raad in de gelegenheid wordt gesteld met hem overleg te voeren voordat advies wordt uitgebracht,
 - c. de raad zo spoedig mogelijk schriftelijk in kennis wordt gesteld van de wijze waarop aan het uitgebrachte advies gevolg wordt gegeven, en
 - d. de raad, indien het college van bestuur het advies niet of niet geheel wil volgen, in de gelegenheid wordt gesteld nader overleg met hem te voeren alvorens het besluit definitief wordt genomen.
2. Tenzij het besluit van het college van bestuur overeenstemt met het advies van de centrale studentenraad, is het college verplicht de uitvoering van zijn besluit op te schorten tot een maand na de dag waarop de centrale studentenraad van het besluit in kennis is gesteld. De verplichting vervalt wanneer de raad zulks te kennen geeft.

Paragraaf 3. Facultaire studentenraden

Artikel 5.72. Algemene bepaling

De facultaire studentenraad oefent tegenover het faculteitsbestuur de rechten uit bedoeld in de artikelen 5.67 tot en met 5.69, voor zover het aangelegenheden met betrekking tot het onderwijs betreft die de faculteit in het bijzonder aangaan en de desbetreffende bevoegdheden tevens aan het faculteitsbestuur zijn toegekend.

Artikel 5.73. Adviesrecht facultaire studentenraad

1. Het faculteitsbestuur stelt de facultaire studentenraad voorts in ieder geval in de gelegenheid advies uit te brengen over elk voorgenomen besluit inzake:

- a. het faculteitsreglement bedoeld in artikel 5.12, tweede lid,
- b. een belangrijke wijziging van de organisatie van de faculteit voor zover deze voor het onderwijs rechtstreeks gevolgen heeft;
- c. het vaststellen van het beleid van de faculteit met betrekking van de kwaliteitszorg ten aanzien van het onderwijs,
- d. het instellen van de examencommissies bedoeld in artikel 3.31, eerste lid,
- e. de vaststelling of wijziging van de onderwijs- en examenregeling bedoeld in artikel 3.33, en van het verslag aan het college van bestuur over de uitvoering van die regeling bedoeld in artikel 5.13, eerste lid onder d,
- f. het instellen van opleidingscommissies bedoeld in artikel 5.17, eerste lid,
- g. het sluiten of opzeggen van een gemeenschappelijke regeling ten behoeve van het onderwijs met een of meer besturen van andere faculteiten van de instelling,
- h. de vaststelling of wijziging van de regels bedoeld in artikel 5.53, vijfde lid, van andere regels die rechtstreeks op de positie van de studenten van de faculteit betrekking hebben, en van het facultair studentenstatuut bedoeld in artikel 5.87, alsmede over
- i. elk voorgenomen besluit met betrekking tot aangelegenheden die de goede gang van zaken bij het onderwijs binnen de faculteit betreffen.

2. Artikel 5.71 is van overeenkomstige toepassing.

Paragraaf 4. Overige bepalingen

Artikel 5.74. Deskundigen

1. Een studentenraad kan ten behoeve van een bepaald onderwerp een of meer deskundigen uitnodigen tot het bijwonen van zijn vergadering of van een commissie van de raad. De raad kan een deskundige uitnodigen over een bepaald onderwerp een schriftelijk advies uit te brengen.

2. Indien aan de toepassing van de in het eerste lid bedoelde bevoegdheden, anders dan vergoeding van de reis- en verblijfskosten overeenkomstig de voor de instelling geldende regels, kosten zijn verbonden die de centrale of facultaire studentenraad niet uit de hem ter beschikking staande middelen kan bekostigen, vindt de uitnodiging niet plaats dan nadat het college van bestuur, onderscheidenlijk het faculteitsbestuur daarmee heeft ingestemd.

Artikel 5.75. Ondersteuning en scholing

1. Het college van bestuur, onderscheidenlijk het faculteitsbestuur draagt zorg voor de nodige administratieve en secretariële ondersteuning van de desbetreffende studentenraad.
2. De leden van een studentenraad worden in de gelegenheid gesteld om gedurende een door het college van bestuur en de centrale studentenraad gezamenlijk vast te stellen hoeveelheid tijd scholing te ontvangen die zij voor de vervulling van hun taken nodig hebben.
3. De kosten die redelijkerwijze noodzakelijk zijn voor de vervulling van de taken van een studentenraad, waaronder mede begrepen ondersteuning en scholing als bedoeld in eerste en tweede lid, komen voor rekening van de instelling.

Artikel 5.76. Voorkomen van benadeling

Het college van bestuur, onderscheidenlijk faculteitsbestuur draagt er jegens de desbetreffende studentenraad zorg voor dat de leden van die raad niet uit hoofde van hun lidmaatschap daarvan worden benadeeld in hun positie met betrekking tot de instelling. Eenzelfde plicht geldt ten aanzien van kandidaat-leden en de voormalige leden van de studentenraad.

Artikel 5.77. Verslag van werkzaamheden

Een studentenraad doet jaarlijks verslag van zijn werkzaamheden. Hij draagt er zorg voor dat een exemplaar van dat verslag wordt gezonden aan het college van bestuur of faculteitsbestuur en de raad van toezicht alsmede aan de ondernemingsraad of desbetreffende onderdeelcommissie en dat alle bij de instelling, onderscheidenlijk faculteit betrokkenen van het verslag kennis kunnen nemen.

Paragraaf 5. Geschillen inzake de medezeggenschap van studenten**Artikel 5.78. Geschillen inzake het reglement voor de studentenraden**

1. Heeft het college van bestuur of faculteitsbestuur voor een voorgenomen besluit waarvoor instemming van de desbetreffende studentenraad vereist is, geen instemming van de studentenraad verkregen, dan kan het college de kantonrechter toestemming vragen om het besluit te nemen.
2. De kantonrechter geeft slechts toestemming, indien de beslissing van de studentenraad om geen instemming te geven onredelijk is, of het voorgenomen besluit van het college van bestuur of faculteitsbestuur gevergd wordt door zwaarwegende organisatorische, economische of sociale redenen.

Artikel 5.79. Geschillen naar aanleiding van het adviesrecht

1. Een studentenraad kan bij de ondernemingskamer van het gerechtshof te Amsterdam beroep instellen tegen een besluit van het college van bestuur, onderscheidenlijk faculteitsbestuur als bedoeld in artikel 5.71, tweede lid, hetzij wanneer dat besluit niet in overeenstemming is met het advies van de studentenraad, hetzij wanneer feiten of omstandigheden bekend zijn geworden, die, waren zij aan de raad bekend geweest ten tijde van het uitbrengen van zijn advies, aanleiding zouden kunnen zijn geweest om dat advies niet uit te brengen zoals het is uitgebracht.
2. Het beroep wordt ingediend bij verzoekschrift, binnen een maand nadat de studentenraad van het in het eerste lid bedoelde besluit in kennis is gesteld.

3. Het college van bestuur dan wel het faculteitsbestuur wordt van het ingestelde beroep in kennis gesteld.
 4. Het beroep kan uitsluitend worden ingesteld ter zake dat het college van bestuur of het faculteitsbestuur bij afweging van de betrokken belangen niet in redelijkheid tot zijn besluit had kunnen komen.
 5. De ondernemingskamer behandelt het verzoek met de meeste spoed. Alvorens te beslissen kan zij, ook ambtshalve, deskundigen, alsmede in de instelling werkzame personen horen. Indien de ondernemingskamer het beroep gegrond bevindt, verklaart zij dat het college van bestuur of het faculteitsbestuur bij afweging van de betrokken belangen niet in redelijkheid tot het betrokken besluit had kunnen komen. Zij kan voorts, indien de desbetreffende studentenraad daarom heeft verzocht, een of meer van de volgende voorzieningen treffen:
 - a. het opleggen van de verplichting aan het college van bestuur of faculteitsbestuur om het besluit geheel of ten dele in te trekken, alsmede om aan te wijzen gevolgen van dat besluit ongedaan te maken;
 - b. het opleggen van een verbod aan de college van bestuur of faculteitsbestuur om handelingen te verrichten of te doen verrichten ter uitvoering van het besluit of van onderdelen daarvan.
- Een voorziening van de ondernemingskamer kan door derden verworven rechten niet aantasten.
6. Het is verboden een verplichting of een verbod als bedoeld in het vijfde lid niet na te komen, onderscheidenlijk te overtreden.
 7. De ondernemingskamer kan haar beslissing op een verzoek tot het treffen van voorzieningen voor een door haar te bepalen termijn aanhouden, indien beide partijen daarom verzoeken, dan wel indien het college van bestuur of het faculteitsbestuur op zich neemt het besluit waartegen beroep is ingesteld, in te trekken of te wijzigen, of bepaalde gevolgen van het besluit ongedaan te maken.
 8. Nadat het verzoekschrift is ingediend kan de ondernemingskamer, zo nodig onverwijld, voorlopige voorzieningen treffen. Het vijfde lid, vierde en vijfde volzin, en het zesde lid, zijn van overeenkomstige toepassing.
 9. Van een beschikking van de ondernemingskamer staat uitsluitend beroep in cassatie open.

Artikel 5.80. Overige geschillen inzake de medezeggenschap van studenten

1. Een studentenraad en het college van bestuur of faculteitsbestuur kunnen de kantonrechter schriftelijk verzoeken het college van bestuur of het faculteitsbestuur, onderscheidenlijk de centrale studentenraad of de facultaire studentenraad te bevelen gevolg te geven aan hetgeen overigens bij of krachtens deze titel is bepaald, een en ander voor zover dit van het college van bestuur of faculteitsbestuur, onderscheidenlijk desbetreffende studentenraad afhangt.
2. Een studentenraad die dan wel een college van bestuur of faculteitsbestuur dat niet vooraf schriftelijk aan het college van bestuur of faculteitsbestuur, onderscheidenlijk aan de desbetreffende studentenraad heeft verzocht te handelen overeenkomstig hetgeen in het verzoekschrift is verzocht en deze daarbij niet een redelijke termijn heeft gegeven om aan dat verzoek te voldoen, wordt niet-ontvankelijk verklaard.
3. Het verzoekschrift aan de kantonrechter wordt ingediend binnen dertig dagen na het verstrijken van de in het tweede lid bedoelde termijn.
4. Een verzoekschrift aan de kantonrechter met betrekking tot de naleving van artikel 5.70 of 5.73 ten aanzien van een besluit als in het desbetreffende artikel bedoeld, wordt niet ontvankelijk verklaard, indien blijkt dat de studentenraad voor of na de indiening van het verzoekschrift tegen dat besluit beroep heeft ingesteld bij de ondernemingskamer van het gerechtshof te Amsterdam.

5. De kantonrechter kan in zijn beschikking aan het college van bestuur of het faculteitsbestuur, onderscheidenlijk de desbetreffende studentenraad de verplichting opleggen bepaalde handelingen te verrichten of na te laten.

Artikel 5.81. Kosten rechtsgedingen

1. In rechtsgedingen als bedoeld in deze paragraaf kan een studentenraad niet in de proceskosten worden veroordeeld.

2. De kosten van het voeren van rechtsgedingen door een studentenraad als bedoeld in deze paragraaf, komen slechts ten laste van de instelling indien het college van bestuur, onderscheidenlijk het faculteitsbestuur van de te maken kosten vooraf in kennis is gesteld.

Titel 5. Studiefonds

Artikel 5.82. Studiefonds

1. Het college van bestuur treft voorzieningen voor de financiële ondersteuning van een student die:

- a. aan de desbetreffende instelling is ingeschreven voor een initiële opleiding waarvan hij nog niet het afsluitend examen met goed gevolg heeft afgelegd en het wettelijk collegegeld verschuldigd is,
- b. voor die opleiding aanspraak heeft of heeft gehad op prestatiebeurs als bedoeld in hoofdstuk 5 van de Wet studiefinanciering 2000, en
- c. in verband met de aanwezigheid van een bijzondere omstandigheid de opleiding niet of niet geheel volgt, of
- d. studievertraging heeft opgelopen of naar verwachting zal oplopen als gevolg van bijzondere omstandigheden, of
- e. is ingeschreven voor een opleiding waarop het college van bestuur artikel 3.7, tweede lid, tweede volzin, of 3.8, tweede lid, tweede volzin, achtste lid, heeft toegepast.

2. Het college van bestuur kan voorzieningen treffen voor de financiële ondersteuning van een student die:

- a. aan de desbetreffende instelling is ingeschreven voor een initiële opleiding waarvan hij nog niet het afsluitend examen met goed gevolg heeft afgelegd,
- b. niet voldoet aan een nationaliteitseis als bedoeld in artikel 5.40, eerste lid onder c, en
- c. woonachtig is in Nederland, België, Luxemburg of een van de deelstaten Noord-Rijnland-Westfalen, Neder-Saksen en Bremen van de Bondsrepubliek Duitsland.

3. De financiële ondersteuning krachtens het eerste en tweede lid is, behoudens het vierde lid, niet hoger dan de studiefinanciering die betrokkene geniet uit hoofde van hoofdstuk 3 van de Wet studiefinanciering 2000, dan wel zou hebben genoten, indien hij daarop aanspraak zou maken of zou hebben mogen maken.

4. In aanvulling op de voorzieningen bedoeld in het eerste en tweede lid, kan een voorziening voor financiële ondersteuning worden getroffen die samen met de financiële ondersteuning ingevolge de voorzieningen bedoeld in het eerste en tweede lid, hoger is dan de studiefinanciering die betrokkene geniet uit hoofde van hoofdstuk 3 van de Wet studiefinanciering 2000, dan wel zou hebben genoten, indien hij daarop aanspraak zou maken of zou hebben mogen maken. Deze aanvulling wordt verstrekt onder de benaming: voorziening voor aanvullende ondersteuning.

5. Het eerste tot en met vierde lid zijn van overeenkomstige toepassing op een student die aan de Open Universiteit Nederland is ingeschreven voor een onderwijsinstelling.

Artikel 5.83. Bijzondere omstandigheden

De bijzondere omstandigheden bedoeld in artikel 5.81, eerste lid onder b en c, zijn:

- a. het lidmaatschap van het bestuur van een studentenorganisatie van enige omvang met volledige rechtsbevoegdheid, een opleidingscommissie als bedoeld in artikel 5.17, of een studentenraad als bedoeld in artikel 6.62,
- b. activiteiten op bestuurlijk of maatschappelijk gebied die naar het oordeel van het college van bestuur mede in het belang zijn van de instelling of van het onderwijs dat de student volgt,
- c. ziekte of zwangerschap en bevalling,
- d. een lichamelijke, zintuiglijke of andere functiestoornis,
- e. bijzondere familieomstandigheden,
- f. studievertraging die het gevolg is van de wijze waarop de instelling de opleiding feitelijk verzorgt,
- g. andere dan de in de onderdelen a tot en met f bedoelde omstandigheden die, indien een daarop gebaseerd verzoek om financiële ondersteuning door het college van bestuur niet zou worden gehonoreerd, zouden leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard.

Artikel 5.84. Nadere regels studiefonds

1. Het college van bestuur stelt regels van procedurele aard vast met betrekking tot de toepassing van de artikelen 5.82 en 5.83, waartoe in ieder geval behoren regels over de aanvang, de duur en de hoogte van de financiële ondersteuning.
2. De duur van de financiële ondersteuning aan een student als bedoeld in artikel 5.82, eerste lid onder d, bedraagt de periode die overeenstemt met de studielast die uitgaat boven zestig studiepunten.
3. Het instellingsbestuur kan aan de toekenning van financiële ondersteuning de voorwaarde verbinden dat de student feitelijk studierend is.

Artikel 5.85. Financiële ondersteuning door de minister

1. Onze minister treft voorzieningen voor de financiële ondersteuning van een student die bestuurslid is van een van een rechtspersoon met volledige rechtsbevoegdheid uitgaande politieke of andere maatschappelijke jongerenorganisatie van enige omvang of van een landelijke organisatie van enige omvang die voor het hoger onderwijs relevante activiteiten ontplooit, en die daartoe daadwerkelijke activiteiten ontplooit.
2. Bij ministeriële regeling worden de voorwaarden gesteld waaronder de in het eerste lid bedoelde financiële ondersteuning plaatsvindt.

Titel 6. Rechtsbescherming studenten en extranei**Paragraaf 1. Studentenstatuut****Artikel 5.86. Algemeen studentenstatuut**

1. Het college van bestuur stelt het algemeen studentenstatuut vast en draagt er zorg voor dat dit statuut op toegankelijke wijze bij voorkeur langs elektronische weg wordt gepubliceerd.
2. Het algemeen studentenstatuut bevat in elk geval:

- a. een beschrijving van de rechten en verplichtingen van de studenten die voortvloeien uit het bepaalde bij of krachtens deze wet, met uitzondering van de rechten en plichten die uit een onderwijs- en examenregeling voortvloeien, en
- b. een beschrijving van de binnen de instelling geldende procedures voor de behandeling van klachten en geschillen, van de procedures voor de behandeling van geschillen inzake de medezeggenschap van studenten alsmede van de beroepsrechten die kunnen worden ontleend aan deze wet en andere wettelijke regelingen.

Artikel 5.87. Facultair studentenstatuut

1. Het faculteitsbestuur stelt het facultair studentenstatuut vast en draagt er zorg voor dat dit statuut op toegankelijke wijze bij voorkeur langs elektronische weg wordt gepubliceerd.
2. Het facultair studentenstatuut bevat in elk geval:
 - a. een beschrijving van de studieopbouw alsmede informatie over de opzet, organisatie en uitvoering van het onderwijs,
 - b. de ondersteunende faciliteiten die de student door de faculteit worden aangeboden, waaronder in ieder geval worden begrepen de faciliteiten betreffende de studiebegeleiding, en
 - c. de onderwijs- en examenregeling.

Paragraaf 2. Klachten en geschillen algemeen

Artikel 5.88. Algemene bepalingen klachten, bezwaar en beroep

Indien een geschrift houdende een klacht dan wel een bezwaar- of beroepschrift wordt ingediend bij een onbevoegd orgaan of onbevoegde functionaris, wordt het, nadat daarop de datum van ontvangst is aangetekend, zo spoedig mogelijk doorgezonden aan het bevoegde orgaan of de bevoegde functionaris, onder gelijktijdige mededeling hiervan aan de afzender. De artikelen 3:45, 6:15, tweede en derde lid, en 6:23 van de Algemene wet bestuursrecht zijn van overeenkomstige toepassing.

Paragraaf 3. Klachten

Artikel 5.89. Algemene klachtenregeling

1. Het college van bestuur treft een voorziening voor de behandeling van klachten van studenten en extranei, daaronder mede begrepen aanstaande of gewezen studenten en extranei, voor zover voor de behandeling van deze klachten binnen de instelling geen bijzondere voorzieningen zijn getroffen.
2. Titel 9.1 van de Algemene wet bestuursrecht is van overeenkomstige toepassing.

Artikel 5.90. Collectief recht van beklag

1. Het faculteitsreglement bepaalt op welke wijze aan een groep van studenten de gelegenheid wordt geboden bij het faculteitsbestuur hun beklag te doen ter zake van de naleving van verplichtingen van de faculteit jegens studenten, zomede binnen welke termijn dat bestuur voorzieningen treft in de gevallen waarin naar zijn oordeel het beklag gegrond is.

2. Het beklag bedoeld in het eerste lid, evenals de op grond daarvan door het faculteitsbestuur getroffen voorzieningen laten onverlet de rechten die een belanghebbende ingevolge de wet heeft.

Paragraaf 4. College van beroep voor de examens

Artikel 5.91. College van beroep voor de examens

1. Elke instelling een college van beroep voor de examens.
2. Het college van beroep heeft drie of vijf leden. Het aantal plaatsvervangende leden is niet groter dan het aantal leden. Het college houdt voltallig zitting.
3. Het college kan besluiten kamers in te stellen. Indien het college daartoe besluit, bestaat het college uit ten minste zes en ten hoogste vijftien leden. Het aantal plaatsvervangende leden is niet groter dan het aantal leden. Elke kamer heeft drie of vijf leden. Zij houdt voltallig zitting.
4. De voorzitter, de plaatsvervangend voorzitter of voorzitters en de overige leden en de eventuele plaatsvervangende leden worden door het instellingsbestuur benoemd voor een termijn van ten minste drie en ten hoogste vijf jaar of, voor zover het studenten betreft, voor een termijn van ten minste een en ten hoogste twee jaar. De leden en plaatsvervangende leden maken geen deel uit van het college van bestuur, een faculteitsbestuur of van de inspectie bedoeld in de Wet op het onderwijstoezicht. Buiten de voorzitter bestaat het college voor tenminste de helft uit docenten, onderscheidenlijk leden van het wetenschappelijke personeel.
5. De voorzitter en de plaatsvervangende voorzitter of voorzitters moeten voldoen aan de vereisten voor benoembaarheid tot rechterlijk ambtenaar bedoeld in artikel 5 van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren.
6. Op eigen verzoek wordt aan de leden en plaatsvervangende leden van het college van beroep ontslag verleend. Bij het bereiken van de leeftijd van zeventig jaar wordt hun ontslag verleend met ingang van de eerstvolgende maand. Zij worden ontslagen indien zij uit hoofde van ziekte of gebreken ongeschikt zijn hun functie te vervullen alsmede indien zij bij onherroepelijk geworden rechterlijke uitspraak wegens misdrijf zijn veroordeeld. Alvorens het ontslag op grond van het in de derde volzin bepaalde wordt verleend, wordt de betrokkene van het voornemen tot ontslag in kennis gesteld en wordt hem de gelegenheid geboden zich terzake te doen horen.

Artikel 5.92. Bevoegdheid

1. Het college van beroep voor de examens is bevoegd ten aanzien van de volgende besluiten, niet zijnde besluiten van algemene strekking:
 - a. beslissingen van examencommissies en examinatoren,
 - b. beslissingen van faculteitsbesturen genomen op grond van artikel 5.13, eerste lid onder e, juncto de artikelen 3.15 tot en met 3.26 en 3.28, en
 - c. beslissingen van faculteitsbesturen als bedoeld in de artikelen 5.52, derde lid, en 5.53, eerste lid.
2. Behoudens het derde, vierde, vijfde en zesde lid, zijn de hoofdstukken 6 en 7, afdeling 7.3, van de Algemene wet bestuursrecht van overeenkomstige toepassing.
3. Het beroep kan in afwijking van hoofdstuk 7 van de Algemene wet bestuursrecht worden ingesteld door de belanghebbende terzake dat een beslissing in strijd is met het recht.
4. Alvorens het beroep in behandeling te nemen zendt het college van beroep, in afwijking van hoofdstuk 7, afdeling 7.3, van de Algemene wet bestuursrecht, het beroepschrift aan het orgaan waartegen het beroep is gericht, met uitnodiging om in overleg met betrokkenen na te gaan of

een minnelijke schikking van het geschil mogelijk is. Ingeval het beroep is gericht tegen een beslissing van een examinator, geschiedt de in deze toezending aan de desbetreffende examencommissie. Het desbetreffende orgaan deelt binnen drie weken aan het college van beroep, onder overlegging van de daarop betrekking hebbende stukken, mede tot welke uitkomst het beraad heeft geleid. Is een minnelijke schikking niet mogelijk gebleken, dan wordt het beroepschrift door het college in behandeling genomen.

5. Het college van beroep beslist, in afwijking van artikel 7:24, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht, binnen tien weken gerekend vanaf de dag na die waarop de termijn voor het indienen van het beroepschrift is verstreken.

6. Indien het college van beroep het beroep gegrond acht, vernietigt het de beslissing geheel of gedeeltelijk. Het college is, in afwijking van artikel 7:25 van de Algemene wet bestuursrecht, niet bevoegd in de plaats van de geheel of gedeeltelijk vernietigde beslissing een nieuwe beslissing te nemen. Het kan bepalen dat opnieuw of, indien de beslissing is geweigerd, alsnog in de zaak wordt beslist, dan wel dat het tentamen, het examen, het toelatingsonderzoek, het aanvullend onderzoek of enig onderdeel daarvan opnieuw wordt afgenomen onder door het college van beroep te stellen voorwaarden. Het orgaan waarvan de beslissing is vernietigd, voorziet voor zover nodig opnieuw in de zaak met inachtneming van de uitspraak van het college van beroep. Het college kan daarvoor in zijn uitspraak een termijn stellen.

7. Indien onverwijld spoed dat vereist kan de voorzitter van het college van beroep een voorlopige voorziening treffen op verzoek van de indiener van het beroepschrift, onverminderd artikel 8:81 van de Algemene wet bestuursrecht. De voorzitter beslist op dit verzoek na het desbetreffende orgaan dan wel de desbetreffende examinator te hebben gehoord, althans te hebben opgeroepen.

Artikel 5.93. Reglement van orde

1. Het college van beroep voor de examens stelt een reglement van orde vast, waarin nadere regels worden gesteld ten aanzien van:

- a. de omvang en samenstelling van het college van beroep,
- b. indien nodig, de splitsing in kamers, alsmede de verdeling van de werkzaamheden over de verschillende kamers,
- c. de zittingstermijn van de leden en eventuele plaatsvervangende leden van het college van beroep,
- d. de wijze waarop het lidmaatschap of plaatsvervangend lidmaatschap van het college van beroep eindigt,
- e. de in artikel 5.92, derde lid bedoelde procedure en de gevallen waarin deze procedure achterwege kan worden gelaten,
- f. de wijze waarop in het secretariaat van het college van beroep wordt voorzien, alsmede
- g. de wijze waarop de voorzitter wordt vervangen.

2. Het reglement van orde alsmede wijzigingen daarvan, behoeven de goedkeuring van het college van bestuur.

Artikel 5.94. Inlichtingenplicht

De organen en personeelsleden alsmede de examinatoren van de instelling verstrekken aan het college van beroep voor de examens de gegevens die dit college voor de uitvoering van zijn taak nodig oordeelt.

Paragraaf 5. Bezwaar- en beroep bij het college van bestuur

Artikel 5.95. Bezwaar en beroep

1. Tegen beslissingen van het college van bestuur of een faculteitsbestuur, niet zijnde besluiten als bedoeld in artikel 5.79 of artikel 5.92, eerste lid, noch besluiten van algemene strekking, kan een belanghebbende bij het college van bestuur bezwaar maken, onderscheidenlijk beroep instellen.
2. Het college van bestuur beslist na ontvangst van het bezwaar of beroep na het advies te hebben ingewonnen van de commissie bedoeld in artikel 5.96.
3. De hoofdstukken 6 en 7 van de Algemene wet bestuursrecht zijn van overeenkomstige toepassing met dien verstande dat het horen van belanghebbende geschiedt door de commissie bedoeld in artikel 5.96 en dat het college van bestuur op het bezwaar of beroep beslist binnen tien weken, onverminderd beslissingen op grond van de procedure bedoeld in artikel 5.96, vierde lid.

Artikel 5.96. commissie voor de beroep- en bezwaarschriften

1. Elke instelling heeft een commissie voor de beroep en bezwaarschriften. Op deze commissie zijn artikel 7:13, eerste tot en met zesde lid, van de Algemene wet bestuursrecht van overeenkomstige toepassing.
2. De commissie brengt aan het college van bestuur advies uit over bezwaren en beroepen als bedoeld in artikel 5.95, eerste lid.
3. De commissie gaat na of een minnelijke schikking tussen partijen mogelijk is.
4. Indien sprake is van onverwijlde spoed kan de voorzitter van de commissie desgevraagd bepalen dat de commissie zo spoedig mogelijk advies uitbrengt aan het college van bestuur. De voorzitter bepaalt binnen een week na ontvangst van het bezwaar of beroep of sprake is van onverwijlde spoed en brengt de belanghebbende en het college van bestuur alsmede ingeval van beroep tegen een beslissing van een faculteitsbestuur, dat faculteitsbestuur hiervan zo spoedig mogelijk op de hoogte. Het college van bestuur neemt dan binnen vier weken na de ontvangst van het bezwaar of beroep een beslissing.

Paragraaf 6. Beroep op de rechter

Artikel 5.97. Beroep op de onderwijskamer van de rechtbank

1. Tegen een beslissing van een orgaan van een instelling voor hoger onderwijs die jegens hem op grond van deze wet en daarop gebaseerde regelingen is genomen, kan student of extraneus, daaronder mede begrepen een aanstaande of gewezen student of extraneus, beroep instellen bij de onderwijskamer van het Gerechtshof te Den Haag.
2. Van een uitspraak van de onderwijskamer staat geen hoger beroep of beroep in cassatie open.

HOOFSTUK 6. UNIVERSITAIRE MEDISCHE CENTRA

Titel 1. Algemene bepalingen

Artikel 6.1. Aanspraak op bekostiging

1. Een universitair medisch centrum heeft voor zijn werkzaamheden ten dienste van het wetenschappelijk geneeskundig onderwijs en onderzoek van de universiteit waarmee het is verbonden, aanspraak op een door Onze minister te bepalen deel van de rijksbijdrage van die universiteit.
2. Een universitair medisch centrum heeft bovendien jegens de universiteit waarmee het is verbonden, aanspraak op bekostiging van de taak bedoeld in 1.5, tweede lid, tweede volzin, overeenkomstig hetgeen daarover is vastgelegd in het samenwerkingsdocument bedoeld in artikel 6.15.

Artikel 6.2. Bekostigingsvoorwaarde

Inachtneming van het bij of krachtens dit hoofdstuk bepaalde is voorwaarde voor bekostiging van het universitair medisch centrum.

Artikel 6.3. Beroep

Tegen een beslissing op grond van artikel 6.1, eerste lid, houdende vaststelling van het deel van de rijksbijdrage voor de universiteit waarop het universitair medisch centrum ingevolge dat lid aanspraak heeft, kan bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State beroep worden ingesteld door het college van bestuur van de universiteit waaraan het centrum is verbonden in overeenstemming met de raad van bestuur van het centrum.

Titel 2. Bestuursorganisatie

Paragraaf 1. Algemene bepalingen

Artikel 6.4. Regeling bestuursorganisatie

1. De bestuursorganisatie van een universitair medisch centrum wordt geregeld bij of krachtens de statuten van de rechtspersoon die dat centrum in stand houdt. Bij deze regeling van de bestuursorganisatie worden de volgende artikelen van deze titel in acht genomen.
2. Het bestuur van de rechtspersoon brengt de regeling van de bestuursorganisatie van de instelling en elke wijziging daarvan onverwijld ter kennis van Onze minister.
3. Bij het bestuur en de inrichting van het academisch ziekenhuis wordt voor zover de belangen van de patiënten dat toelaten, rekening gehouden met de belangen van het wetenschappelijk geneeskundig onderwijs en onderzoek bij de universiteit.
4. In het bijzonder worden hoogleraren van de faculteit waarin de opleiding tot arts is ingesteld, wier vakgebied hen daarvoor in aanmerking doet komen, en de andere leden van het wetenschappelijk personeel die op het desbetreffende vakgebied werkzaam zijn, in de gelegenheid gesteld tot het geven van wetenschappelijk geneeskundig onderwijs en het doen van wetenschappelijk geneeskundig onderzoek.

Paragraaf 2. Raad van bestuur

Artikel 6.5. Taken en bevoegdheden raad van bestuur

De raad van bestuur is belast met het bestuur van het universitair medisch centrum in zijn geheel en met het beheer daarvan, voor zover in de statuten van de rechtspersoon met inachtneming van dit hoofdstuk niet anders is bepaald.

Artikel 6.6. Samenstelling raad van bestuur

1. De raad van bestuur bestaat uit een voorzitter en ten hoogste drie andere leden. Tot de leden van de raad van bestuur behoort de decaan van de faculteit waarin de opleiding tot arts is ingesteld. In bijzondere gevallen kan worden bepaald dat de raad van bestuur uit een voorzitter en vier andere leden bestaat.

2. De leden van de raad van bestuur worden door de raad van toezicht benoemd en ontslagen. Hun benoeming en hun ontslag behoeven de voorafgaande instemming van het college van bestuur van de universiteit waarmee het universitair medisch centrum is verbonden. In afwijking van de eerste en tweede volzin wordt de decaan bedoeld in het eerste lid, tweede volzin, benoemd en ontslagen door dat college van bestuur. Zijn benoeming en zijn ontslag behoeven de voorafgaande instemming van de raad van toezicht van het centrum. De voorzitter van de raad van bestuur wordt uit de leden benoemd.

3. Bij de benoeming van de leden van de raad van bestuur wordt zoveel mogelijk rekening gehouden met een evenwichtige verdeling van de zetels over mannen en vrouwen.

4. Met uitzondering van de decaan worden de leden van de raad van bestuur voor een door de raad van toezicht te bepalen termijn benoemd. Een lid van de raad van bestuur kan om gewichtige redenen tussentijds worden ontslagen.

5. Alvorens tot de benoeming of ontslag anders dan op eigen verzoek van een lid van de raad van bestuur wordt overgegaan, hoort de raad van toezicht vertrouwelijk de ondernemingsraad over het voorgenomen besluit tot benoeming of ontslag. Het horen geschiedt op een zodanig tijdstip dat het van wezenlijke invloed kan zijn op de besluitvorming.

Artikel 6.7. Arbeidsvoorwaarden raad van bestuur

De raad van toezicht stelt de beloning van de leden van de raad van bestuur en hun overige arbeidsvoorwaarden vast met inachtneming van hetgeen daaromtrent bij wet is bepaald.

Artikel 6.8. Verantwoordingsplicht raad van bestuur

De raad van bestuur is verantwoording verschuldigd aan de raad van toezicht. Het verstrekt de raad van toezicht de gevraagde inlichtingen.

Paragraaf 3. Raad van toezicht

Artikel 6.9. Taken en bevoegdheden raad van toezicht

1. De raad van toezicht heeft tot taak toezicht te houden op de uitoefening van bevoegdheden door de raad van bestuur en staat de raad van bestuur met raad ter zijde. Bij de vervulling van hun taak richten de leden van de raad van toezicht naar het belang van het universitair medisch centrum.

2. Onder het toezicht bedoeld in het eerste lid, is mede begrepen het toezicht op naleving door de raad van bestuur van het bepaalde bij of krachtens de wet of de statuten van de rechtspersoon die het centrum in stand houdt, alsmede het toezicht op de rechtmatige verwerving en op de doelmatige en rechtmatige bestemming en aanwending van de financiële middelen van het centrum.
3. Onverminderd het bepaalde in de artikelen 6.6 en 6.7 is de raad van toezicht in elk geval belast met:
 - a. de goedkeuring van het strategisch plan van het universitair medisch centrum.
 - b. de goedkeuring van een nadere regeling van de bestuursorganisatie van het centrum voor zover de vaststelling daarvan krachtens de statuten van de rechtspersoon die het centrum in stand houdt, met inachtneming van deze wet aan de raad van bestuur is opgedragen,
 - c. de goedkeuring van de wijze waarop aan het systeem van kwaliteitszorg is vormgegeven;
 - d. de goedkeuring van de begroting en het jaarverslag en de jaarrekening, en
 - e. het aanwijzen van een accountant als bedoeld in artikel 393, eerste lid, van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek, voor de controle van de jaarrekening.
4. De in het derde lid, onder e, bedoelde accountant brengt aan de raad van toezicht verslag uit;
5. De raad van toezicht legt jaarlijks in het jaarverslag van het centrum verantwoording af over de uitvoering van zijn taken en de uitoefening van zijn bevoegdheden.
6. De raad van toezicht pleegt ten minste een keer per jaar overleg met de ondernemingsraad.

Artikel 6.10. Samenstelling raad van toezicht

1. De raad van toezicht bestaat uit vijf of zeven leden.
2. Een van de leden wordt benoemd op voordracht van de ondernemingsraad. De voordracht bevat ten minste twee namen. Indien de voorgedragen kandidaten niet worden benoemd, wordt een nieuwe voordracht gedaan. Van de tweede voordracht kan bij met redenen omkleed besluit worden afgeweken.
3. Bij de benoeming wordt zoveel mogelijk rekening gehouden met een evenwichtige verdeling van de zetels over mannen en vrouwen.
4. De benoeming van de leden van de raad van toezicht geschiedt voor een periode van ten hoogste vier jaren. Een lid kan om gewichtige redenen tussentijds worden ontslagen.
5. De samenstelling, taken en bevoegdheden van de raad van toezicht zijn zodanig dat de raad een deugdelijk en onafhankelijk toezicht kan uitoefenen. De leden van de raad van toezicht hebben geen directe belangen bij het centrum. De leden van de raad zijn niet tevens werkzaam bij een ministerie dan wel lid van de Eerste of Tweede Kamer der Staten-Generaal. Zij hebben zitting op persoonlijke titel en oefenen hun functie uit zonder last of ruggespraak.
6. De benoeming van de leden van de raad van toezicht geschiedt op basis van vooraf openbaar gemaakte profielen. De ondernemingsraad wordt in de gelegenheid gesteld om aan de raad van toezicht over de profielen advies uit te brengen.
7. De raad van toezicht wordt ondersteund door een secretaris, die door de raad van bestuur, na verkregen goedkeuring door de raad van toezicht, wordt benoemd en ontslagen.
8. De leden van de raad van bestuur wonen de vergaderingen van de raad van toezicht bij tenzij de raad anders beslist. Zij hebben daarin een adviserende stem.

Artikel 6.11. Tegemoetkomingen raad van toezicht

Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden regels vastgesteld omtrent tegemoetkomingen aan de leden van de raad van toezicht.

Paragraaf 4. Afdelingen, afdelingshoofden en stafconvent**Artikel 6.12. Afdelingen en andere onderdelen**

Met inachtneming van het bepaalde bij of krachtens de Wet toelating zorginstellingen beslist de raad van bestuur, na overleg met het college van bestuur van de universiteit waaraan het universitair medisch centrum is verbonden, welke afdelingen en andere onderdelen het centrum omvat.

Artikel 6.13. Afdelingshoofden

1. Onverminderd de verantwoordelijkheid van de raad van bestuur berust de verantwoordelijkheid voor de geneeskundige behandeling en verzorging der patiënten bij de hoofden van de desbetreffende afdelingen. Zij nemen daarbij de organisatorische en financiële kaders als aangegeven door de raad van bestuur in acht.
2. De afdelingshoofden worden als zodanig benoemd en ontslagen door de raad van bestuur. Tot afdelingshoofd wordt, in het algemeen, slechts benoemd een hoogleraar van de universiteit wiens vakgebied hem daarvoor in aanmerking doet komen.

Artikel 6.14. Stafconvent

1. Er is een stafconvent, dat overeenkomstig een door de raad van bestuur vast te stellen regeling meewerkt aan het bestuur van het universitair medisch centrum.
2. De samenstelling van het stafconvent wordt vastgesteld in de regeling bedoeld in het eerste lid, met dien verstande dat de afdelingshoofden in elk geval zitting hebben in dit convent.
3. De leden van het stafconvent kiezen uit hun midden een voorzitter en een secretaris overeenkomstig de in het eerste lid bedoelde regeling.

Titel 3. Samenwerkingsdocument**Artikel 6.15. Samenwerkingsdocument**

1. De raad van bestuur en het college van bestuur van de universiteit waaraan het universitair medisch centrum is verbonden, bevorderen een doelmatige samenwerking op het gebied van het wetenschappelijk geneeskundig onderwijs en onderzoek tussen de het centrum en de universiteit en plegen daartoe regelmatig onderling overleg.
2. De raad van bestuur en het college van bestuur maken in elk geval afspraken over de uitvoering door het centrum van de taken die dit namens en onder verantwoordelijkheid van de universiteit uitvoert en over de onderlinge dienstverlening en leggen deze afspraken vast in een samenwerkingsdocument.

Artikel 6.16. Inlichtingplicht raad van bestuur en college van bestuur

De raad van bestuur en het college van bestuur verstrekken elkaar de nodige inlichtingen.

Titel 4. Overige bepalingen

Artikel 6.17. Buitengebruikstelling gebouwen en terreinen

1. Het bestuur van de rechtspersoon die een universitair medisch centrum in stand houdt, dat voornemens is om gebouwen of terreinen ten behoeve waarvan een rijksbijdrage is verleend, blijvend niet meer voor het universitair medisch centrum te gebruiken, doet hiervan onverwijld mededeling aan Onze minister.
2. Onze minister kan binnen negentig dagen na ontvangst van de mededeling bedoeld in het eerste lid, beslissen dat de gebouwen of terreinen worden overgedragen aan het Rijk dan wel ten behoeve van onderwijs of onderzoek aan een andere door hem aan te wijzen rechtspersoon. De overdracht geschiedt door de inschrijving van de desbetreffende beslissing van Onze minister in de openbare registers bedoeld in afdeling 2 van titel 1 van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek.
3. Het in het eerste lid bedoelde bestuur kan de gebouwen of terreinen niet verhuren, vervreemden of aan enig beperkt recht onderwerpen tenzij Onze minister, in overeenstemming met Onze Minister van Financiën, mededeelt van zijn in het tweede lid bedoelde bevoegdheid gebruik te maken.
4. Bij de overgang van de eigendom van gebouwen of terreinen ingevolge het tweede lid, vergoedt het Rijk, voor zover deze gebouwen of terreinen door de rechtspersoon uit eigen middelen zijn betaald en hiervoor geen rijksbijdrage werd verstrekt, een door Onze minister te bepalen bedrag. Onze minister stelt dit bedrag vast in verhouding tot de waarde in het economisch verkeer van die gebouwen of terreinen.

HOOFDSTUK 7. HANDHAVING, SANCTIE- EN STRAFBEPALINGEN

Artikel 7.1. Inhouding bekostiging

1. Indien het instellingsbestuur dan wel een of meer andere organen van een krachtens deze wet bekostigde instelling dan wel een of meer organen van een universitair medisch centrum in strijd handelen met het bepaalde bij of krachtens deze wet, kan Onze minister bepalen dat de rijksbijdrage, een voorschot daaronder begrepen, geheel of gedeeltelijk wordt ingehouden dan wel wordt opgeschort.
2. Het eerste lid is van overeenkomstige toepassing indien het instellingsbestuur of het personeel van een instelling in strijd handelt met artikel 5:20 van de Algemene wet bestuursrecht.
3. Onze minister kent de rijksbijdrage wederom toe, indien blijkt dat de reden voor de toepassing van het eerste of tweede lid is vervallen.

Artikel 7.2. Bestuurlijke sanctie

1. Indien het instellingsbestuur dan wel een of meer andere organen van een krachtens deze wet accreditatie maar niet bekostigde instelling in strijd handelen met het bepaalde bij of krachtens deze wet, kan de Nederlands-Vlaamse Accreditatie Organisatie aan die instelling een bestuurlijke sanctie opleggen als bedoeld in artikel 5:2, eerste lid onder a, van de Algemene wet bestuursrecht in de vorm van een geldboete.
2. Het eerste lid is van overeenkomstige toepassing indien het instellingsbestuur of het personeel van een instelling in strijd handelt met artikel 5:20 van de Algemene wet bestuursrecht.

3. Bij algemene maatregel van bestuur wordt de hoogte van de geldboete bedoeld in het eerste lid, bepaald.

Artikel 7.3. Verplichting tot overleg en aangifte inzake zedenmisdrijven

1. Indien het instellingsbestuur, onderscheidenlijk de raad van bestuur van een universitair medisch centrum op enigerlei wijze bekend is geworden dat een ten behoeve van zijn instelling of centrum met taken belast persoon zich mogelijk schuldig maakt of heeft gemaakt aan een misdrijf tegen de zeden als bedoeld in Titel XIV van het Wetboek van Strafrecht jegens een minderjarige student van de instelling, treedt het instellingsbestuur, onderscheidenlijk de raad van bestuur onverwijld in overleg met de vertrouwensinspecteur bedoeld in artikel 6 van de Wet op het onderwijstoezicht.

2. Indien uit het overleg bedoeld in het eerste lid, moet worden geconcludeerd dat er sprake is van een redelijk vermoeden dat de desbetreffende persoon zich schuldig heeft gemaakt aan een misdrijf als bedoeld in het eerste lid, jegens een minderjarige student van de instelling, doet het instellingsbestuur, onderscheidenlijk de raad van bestuur onverwijld aangifte bij een opsporingsambtenaar als bedoeld in artikel 127 juncto artikel 141 van het Wetboek van Strafvordering, en stelt het instellingsbestuur de vertrouwensinspecteur daarvan onverwijld in kennis. Voordat het instellingsbestuur of de raad van bestuur overgaat tot het doen van aangifte, stelt het instellingsbestuur, onderscheidenlijk – door tussenkomst van het instellingsbestuur – de raad van bestuur de ouders van de betrokken student, onderscheidenlijk de desbetreffende ten behoeve van de instelling of het centrum met taken belaste persoon, hiervan op de hoogte.

3. Indien een personeelslid bekend is geworden dat een ten behoeve van de instelling of het universitair medisch centrum met taken belast persoon zich mogelijk schuldig maakt of heeft gemaakt aan een misdrijf als bedoeld in het eerste lid jegens een minderjarige student van de instelling, stelt het personeelslid het instellingsbestuur, onderscheidenlijk de raad van bestuur daarvan onverwijld in kennis.

Artikel 7.4. Schadevergoeding niet-gerechtigde deelname onderwijs

Degene die niet is ingeschreven en gebruikmaakt van onderwijs- of examenvoorzieningen ten behoeve van initieel onderwijs van een krachtens deze wet bekostigde instelling, is deswege aan die instelling een schadevergoeding verschuldigd, die door het college van bestuur wordt vastgesteld op ten minste het wettelijk collegegeld en ten hoogste het instellingscollegegeld.

Artikel 7.5. Geldboete niet-gerechtigde deelname onderwijs

Degene die niet is ingeschreven en gebruikt maakt van onderwijs- of examenvoorzieningen ten behoeve van initieel onderwijs van een krachtens deze wet bekostigde instelling, wordt gestraft met geldboete van de tweede categorie.

Artikel 7.6. Geldboete niet-nakoming identificatieplicht

1. Degene die aan onderwijs- of examenvoorzieningen ten behoeve van initieel onderwijs aan een krachtens deze wet bekostigde instelling deelneemt, is verplicht bij die gelegenheid of onmiddellijk daarna op eerste vordering van of vanwege het college van bestuur aan dat bestuur dan wel aan een door dat bestuur aangewezen persoon of personen zijn naam en adres bekend te maken en het bewijs waaruit blijkt dat hij gerechtigd is daaraan deel te nemen, behoorlijk ter inzage te geven.

2. Degene die in strijd handelt met het eerste lid, wordt gestraft met geldboete van de eerste categorie.

Artikel 7.7. Geldboete ten onrechte afgegeven getuigschriften

Degene die aan een krachtens deze wet bekostigde instelling meewerkt aan het afgeven van een getuigschrift zonder dat ten aanzien van degene die het desbetreffende examen of onderzoek met goed gevolg heeft afgelegd onderscheidenlijk heeft ondergaan, door het college van bestuur is verklaard dat het getuigschrift kan worden afgegeven, wordt gestraft met geldboete van de derde categorie.

Artikel 7.8. Geldboete niet-gerechtigde verlening titels

1. Het is verboden titels als genoemd in de artikelen 3.45, 3.46 en 3.49, eerste lid, te verlenen, tenzij de instelling krachtens deze wet is geaccrediteerd of artikel 2.4, eerste lid, tweede en derde volzin, zijn toegepast.
2. Het is verboden titels als genoemd in de artikelen 3.48 en 3.49, tweede lid, te verlenen.
3. Degene die handelt in strijd met het eerste of tweede lid, wordt gestraft met geldboete van de eerste categorie.

Artikel 7.9. Geldboete niet-gerechtigd Nederlandse universiteit of hogeschool

1. Het is een organisatie, niet zijnde een Nederlandse universiteit of hogeschool, of onderdeel daarvan verboden zich uit te geven of aan te prijzen als een Nederlandse universiteit of hogeschool dan wel zich zodanig te gedragen dat de indruk wordt gewekt dat de organisatie of het onderdeel daarvan een instelling is in de zin van deze wet.
2. Degene die handelt in strijd met het eerste lid, wordt gestraft met geldboete van de vijfde categorie.

Artikel 7.10. Karakter strafbare feiten

De in de artikelen 7.5, 7.6, 7.7, 7.8 en 7.9 strafbaar gestelde feiten zijn overtredingen.

HOOFDSTUK 8. OVERLEG

Artikel 8.1. Overleg met studentenorganisaties

1. Onze minister pleegt geregeld overleg met de daarvoor in aanmerking komende belangenorganisaties van studenten over aangelegenheden van algemeen belang voor studenten.
2. Onze minister treft een regeling ter financiële ondersteuning van de vertegenwoordigers van de in het eerste lid bedoelde belangenorganisaties in verband met door hen te verrichten werkzaamheden.

HOOFDSTUK 9. SLOTBEPALINGEN

Artikel 9.1. Citeertitel

Deze wet kan worden aangehaald als: Wet op het hoger onderwijs en onderzoek.

Artikel 9.2. Inwerkingtreding

Deze wet treedt in werking op een bij de wet regelende het invoerings- en overgangsrecht te bepalen tijdstip.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren wie zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

Gegeven

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

De Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie,

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

1. Inleiding

De Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW) stamt uit 1992. Sedertdien is de WHW meer dan honderd maal gewijzigd. In veel gevallen ging het daarbij om wijzigingen van meer of minder technische aard, zoals aanpassingen aan de Algemene wet bestuursrecht (Awb), wijziging van de hoogte van het griffierecht, enz. De WHW is echter ook op een aantal inhoudelijke punten gewijzigd. Het gaat hierbij de decentralisatie van huisvestingsbeslissingen (1993, 1994), de decentralisatie van de arbeidsvoorwaardenvorming (1994), de vervanging – in het kader van de Wet modernisering universitaire bestuursorganisatie (MUB) – van het systeem van universitaire bestuursraden door een stelsel van medezeggenschap (1997), de introductie van de bachelor-masterstructuur (2002) en van accreditatie van opleidingen (2002), de “versterking besturing” (2010) en de aanpassing van het accreditatiestelsel (2010). Al deze wijzigingen, waarbij bepalingen zijn geschrapt, gewijzigd, vervangen en ingevoegd, hebben de leesbaarheid van de WHW niet bevorderd. Bovendien is de WHW door deze wijzigingen niet meer op alle punten consistent. Dit feit is op zich zelf voldoende reden voor het onderhavige voorstel om de WHW te vervangen door een nieuwe Wet op het hoger onderwijs en onderzoek (WHOO).

Belangrijker is echter het feit dat sedert begin van deze eeuw de omgeving waarin de Nederlandse universiteiten en hogescholen opereren door de ontwikkelingen zoals in het bijzonder de voortschrijdende internationalisering en globalisering aanzienlijk is gewijzigd. De universiteiten en hogescholen zijn spelers geworden op een Europese en zelfs op een mondiale markt van kennisinstellingen, die onderling gewikkeld zijn in een stevige concurrentieslag om de beste medewerkers en de beste studenten. Niet alleen de introductie van de bachelor-masterstructuur heeft hieraan bijgedragen maar ook het feit dat hoe langer hoe meer het toenemend belang wordt onderkend van wetenschap en techniek en van de ontwikkeling van talent voor de economie, de welvaart en het welzijn. Bij de concurrentie tussen de kennisinstellingen op de internationale markt, zijn rankings van instellingen een steeds grotere rol gaan spelen.

Deze ontwikkelingen nopen ertoe de WHW meer fundamenteel te herzien. De Nederlandse instellingen moeten voor medewerkers en studenten aantrekkelijk zijn. Daarvoor is niet alleen noodzakelijk dat het onderwijs en het onderzoek van hoog niveau zijn maar is ook nodig dat de instellingen aantrekkelijke initiële en niet-initiële opleidingen en promotietrajecten aanbieden. De Nederlandse overheid behoort de Nederlandse kennisinstellingen, i.c. de universiteiten en hogescholen, in staat te stellen hun positie op de internationale markt te behouden en te verbeteren. Daartoe moet de zelfstandigheid van de instellingen, die in de tweede helft van de vorige eeuw vooral vergroot is op het gebied van de bedrijfsvoering, ook op het gebied van het onderwijsaanbod worden vergroot.

Op dit ogenblik is voor de overheid het niveau van sturing de individuele opleiding. Het instellen van nieuwe opleidingen behoeft de toestemming van de minister, die deze toestemming geeft na een positieve toetsing aan criteria van nationale aard, die betrekking hebben op een doelmatige landelijke spreiding van hoger onderwijsvoorzieningen, waarbij ook nog een adviescommissie wordt ingeschakeld. Nieuwe opleidingen moeten een toets nieuwe opleiding ondergaan, uitgevoerd door de Nederlands-Vlaamse Accreditatie Organisatie (NVAO);

bestaande opleidingen moeten iedere zes jaar door de NVAO worden geaccrediteerd. Wijziging van de vestigingsplaats van opleidingen behoeft de instemming van de minister.

Zonder afbreuk te doen aan in het bijzonder de werkzaamheden van de NVAO, die ertoe hebben geleid dat het gehele bestand van opleidingen van hoger onderwijs op kwaliteit is getoetst, moet worden vastgesteld dat de rechtstreekse koppeling van accreditatie aan visitatie van opleidingen door onafhankelijke commissies van “peers” heeft geleid tot een bureaucratisch gejuridiseerd proces van kwaliteitszorg, waardoor aan het sedert eind jaren tachtig van de vorige eeuw het eerst bij de universiteiten geïntroduceerde systeem van kwaliteitszorg ernstig onder druk is komen te staan. De bemoeienis van de minister met individuele opleidingen in het kader van de macrodoelmatigheidstoets en ter zake van de vestigingsplaats van opleidingen in verband met een landelijke spreiding van hoger onderwijsvoorzieningen, is door de internationale ontwikkelingen achterhaald en belemmert de flexibiliteit en slagkracht van de instellingen.

In het onderhavige voorstel van WHOO wordt dan ook voorgesteld de accreditatie van individuele opleidingen te vervangen door accreditatie van instellingen, de macrodoelmatigheidstoets te handhaven maar deze in de lijn van de nota Hoger Onderwijs: Autonomie en Kwaliteit (HOAK) te beleggen op een hoger aggregatieniveau, in het onderhavige wetsvoorstel aangeduid als “domeinen”, en de eis van ministeriële instemming op wijziging van de vestigingsplaats van individuele opleidingen te laten vervallen.

In het wetsvoorstel worden voorts nog andere belangrijke wijzigingen voorgesteld. Deze hebben betrekking op de introductie van een meer modern en meer flexibel open bestel ten aanzien van de instellingen voor hoger onderwijs, de omzetting van de openbare universiteiten in universiteiten met een privaatrechtelijke rechtsvorm, de introductie van de faculteit bij hogescholen als verplichte eenheid ter versterking van de positie van professionals binnen de organisatie, de medezeggenschap en rechtsbescherming van personeel en studenten, en de relatie universiteit en academisch ziekenhuis.

2. Uitgangspunten van het wetsvoorstel

2.1. De zelfstandigheid van de instellingen

Evenals in de WHW en de aan de WHW voorafgaande wetten is in dit wetsvoorstel de zelfstandigheid van de instellingen voor hoger onderwijs uitgangspunt. Deze zelfstandigheid is niet alleen een zaak van doelmatigheid maar legt ook de verantwoordelijkheid voor de primaire processen, onderwijs en onderzoek, en voor de ondersteunende processen daar waar deze behoort, nl. bij de docenten en onderzoekers van de instellingen en hun besturen. De voorgestelde vergroting van de zelfstandigheid van de instellingen op het gebied van het onderwijsaanbod stelt hen in staat met meer flexibiliteit en slagkracht in te spelen op nieuwe ontwikkelingen. Deze vergroting van de zelfstandigheid betekent uiteraard niet, dat de overheid geen rol meer heeft. De rol van de overheid heeft echter niet meer (mede) betrekking op individuele opleidingen maar op het stelsel van hoger onderwijs als zodanig. De overheid is en verantwoordelijk voor een optimaal ingericht stelsel. Het stelsel moet zo zijn ingericht dat het optimaal, zowel kwantitatief als kwalitatief, aan de behoeften van de samenleving, in de meest ruime zin, aan hoger onderwijs en onderzoek tegemoet komt en dat het stelsel voor ieder die over het vereiste talent beschikt zonder oneigenlijke belemmeringen toegankelijk is. De overheid blijft daartoe over een aantal wezenlijke bevoegdheden beschikken. Deze hebben betrekking op het verlenen en beëindigen van accreditatie, het verlenen en beëindigen van

bekostiging van instellingen en het toezicht op de naleving van bij en krachtens wet gestelde voorwaarden voor accreditatie en bekostiging.

In het wetsvoorstel wordt, zoals in paragraaf 1 aangekondigd, voorgesteld de zelfstandigheid van de instellingen te vergroten ook op het gebied van het onderwijs. De zelfstandigheid van de (bekostigde) instellingen is de afgelopen decennia alleen op het gebied van de bedrijfsvoering en inrichting van de interne organisatie vergroot. Het is zaak deze nu ook op het gebied van het onderwijsaanbod te vergroten. Op dat gebied is hun zelfstandigheid ten gevolge van de bepalingen van de WHW inzake de macrodoelmatigheidstoets, de vestigingsplaats van opleidingen en de accreditatie van opleidingen in hoge mate beperkt. Een grotere zelfstandigheid wordt verkregen door het vervallen van de opleiding als aangrijpingspunt van overheidssturing op het gebied van de kwaliteitszorg van het onderwijs en de beoordeling van de macrodoelmatigheid alsmede door het schrappen van de voorschriften over de vestigingsplaats. Dit kan geschieden zonder dat daardoor aan de verantwoordelijkheid van de overheid afbreuk wordt gedaan. Hierop wordt in paragraaf 3 nader ingegaan.

2.2. Een open bestel en een gelijk speelveld

Voor een eerlijke concurrentie tussen de Nederlandse instellingen op zowel de nationale als internationale markt is een meer open bestel en een zoveel mogelijk gelijk speelveld voor alle Nederlandse instellingen van hoger onderwijs wezenlijk. Op een meer open en flexibel bestel heeft ook de Tweede Kamer aangedrongen door middel van de motie Tichelaar (PvdA)/Visser (VVD)/Kranefeldt (PvdA)/Van Dam PvdA (Kamerstukken II, 2003-2004, 29 410, nr 4). De Grondwet maakt het mogelijk dat ieder, natuurlijk of rechtspersoon, die dat wenst, een instelling voor hoger onderwijs kan oprichten. Met een dergelijke instelling heeft de overheid geen relatie. In het kader van het in het wetsvoorstel neergelegde open bestel kunnen echter instellingen voor hoger onderwijs die wat betreft hun onderwijs en onderzoek kwalitatief aan de maat zijn, als universiteit of hogeschool worden geaccrediteerd. Hiervoor moet aan een aantal in de wet omschreven voorwaarden worden voldaan. Onder andere moet de continuïteit van de instelling voldoende zijn gewaarborgd, om welke reden uitsluitend instellingen die door een rechtspersoon in stand worden gehouden, voor accreditatie in aanmerking komen. Daarnaast kunnen geaccrediteerde instellingen in beginsel van de overheid bekostiging verkrijgen. Dit laatste hoeft niet door de wetgever te worden besloten maar kan aan de minister worden overgelaten, die in het kader van zijn besluitvorming aan een aantal in de wet omschreven criteria zal moeten toetsen. Een instelling die niet eerder krachtens de wet is bekostigd, zal uitsluitend kunnen worden bekostigd als zij in stand wordt gehouden door een rechtspersoon zonder winstgevoelmerk. Voor commerciële instellingen is bekostiging uit de openbare kas niet aan de orde. Voorts moet, gelet op de aard en inhoud van het onderwijsaanbod van de desbetreffende instelling of de bijzondere wijze waarop het onderwijs van die instelling wordt verzorgd, toetreding van die instelling tot de categorie van bekostigde instellingen meerwaarde hebben voor het stelsel van hoger onderwijs en onderzoek. De nieuw te bekostigen instelling moet dus aan het stelsel niet meer van hetzelfde toevoegen. Bovendien mag de bekostiging van die instelling op langere termijn niet tot substantieel of bovenmatig nadelige effecten leiden voor het bij de bekostigde instellingen bestaande onderwijsaanbod of voor de benutting van de bij deze instellingen bestaande capaciteit en infrastructuur. De bekostiging van de instelling mag dus niet leiden tot ondoelmatigheid binnen het stelsel.

Een zoveel mogelijk gelijk speelveld voor alle instellingen voor hoger onderwijs brengt mee dat de verschillen tussen openbare en bijzondere instellingen moeten worden geëlimineerd. Alsdan

gaan voor alle universiteiten en hogescholen dezelfde regels gelden. Dit kan door alle thans nog openbare universiteiten bij wet een privaatrechtelijke status te verlenen. Ook de hogescholen hebben inmiddels alle een privaatrechtelijke status. Een openbare status is geen *conditio sine qua non* om te opereren in het algemeen belang. Het algemeen belang is ook de reden dat de overheid de instellingen bekostigt. In het kader van een zoveel mogelijk gelijk speelveld is ook de categorie levensbeschouwelijke universiteiten met hun beperkte doelstelling als zodanig uit de wet geschrapt. Dit zijn immers gewoon universiteiten. Ook technische of agrarische universiteiten en hogescholen worden niet als een afzonderlijke categorie benoemd. Dit alles laat onverlet dat universiteiten of hogescholen onderling op tal van punten aanzienlijk kunnen verschillen zoals wat betreft het profiel, de omvang enz. Het profiel wordt mede bepaald door de domeinen die een instelling omvat.

De voorwaarden die de overheid stelt ten aanzien de kwaliteit van onderwijs en onderzoek, moeten dezelfde zijn voor bekostigde en niet bekostigde instellingen. Deze voorwaarden worden in het wetsvoorstel aangeduid als accreditatievoorwaarden. Deze accreditatievoorwaarden zijn voor bekostigde instellingen tevens bekostigingsvoorwaarden. Bovendien gelden voor bekostigde instellingen nog overige bekostigingsvoorwaarden. Bekostigingsvoorwaarden gelden uiteraard alleen voor zover deze instellingen bekostigd worden. Zo worden zij onder andere niet bekostigd voor postinitiële opleidingen. Ten aanzien van deze opleidingen gelden echter wel weer accreditatievoorwaarden. Een zoveel mogelijk gelijk speelveld voor alle instellingen brengt mee dat bekostigde instellingen voor zover zij activiteiten ondernemen waarvoor zij niet worden bekostigd, gehouden worden aan de regelgeving op het gebied van de mededinging. Zij mogen als zij met die activiteiten een sector in de markt betreden waarin andere niet-bekostigde instellingen opereren die markt niet verstoren en moeten wat die activiteiten betreft aan dezelfde voorwaarden voldoen als niet-bekostigde instellingen. Bekostigde instellingen voor hoger onderwijs verrichten voor zover zij opleidingen verzorgen waarvoor zij bekostiging ontvangen, geen economische activiteit en zijn dus alsdan geen ondernemer in de zin van de Mededingingswet. Dit is echter anders als het gaat om het verzorgen van bijv. opleidingen waarvoor zij geen bekostiging ontvangen. Het is dus mogelijk dat een instelling voor hoger onderwijs voor een deel van haar activiteiten niet als onderneming in de zin van de Mededingingswet moeten worden beschouwd en voor een ander deel wel. Geaccrediteerde niet bekostigde instellingen daarentegen moeten voor het geheel van hun activiteiten worden beschouwd als ondernemingen in de zin van die wet.

De concurrentie tussen bekostigde instellingen mag uiteraard niet leiden tot ondoelmatige besteding van overheidsmiddelen. In verband daarmee is in het wetsvoorstel een toets op macrodoelmatigheid behouden. Deze heeft echter betrekking op de domeinen die een bekostigde instelling omvat. Ook hierop wordt in paragraaf 3 nader ingegaan.

2.3. Normalisatie

Een zoveel mogelijk gelijk speelveld voor bekostigde en niet-bekostigde instellingen brengt ook mee dat allerlei bijzondere regelingen voor bekostigde instellingen die op zich zelf niet met de bekostiging van doen hebben zoveel als mogelijk is worden afgeschaft. Uitgangspunt is dat voor bekostigde instellingen zoveel mogelijk de regels gelden die in het algemeen in Nederland gelden en dus ook op de niet-bekostigde instellingen van toepassing zijn. Het hoger onderwijs is een onderdeel van de maatschappij. Wat in de maatschappij gangbaar is, kan en moet ook voor de instellingen voor hoger onderwijs gelden. De hoger onderwijswetgeving moet als het ware worden “genormaliseerd”. Hiermee is inmiddels al een begin gemaakt door wat de voor-

schriften over de inrichting van de jaarverslaggeving betreft aan te sluiten bij de desbetreffende bepalingen van het Burgerlijk Wetboek Maar normalisatie dient ook betrekking te hebben op onderwerpen als personeelsbeleid, arbeidsvoorwaarden medezeggenschap en rechtsbescherming van personeel. Er is geen goede grond om deze onderwerpen voor het hoger onderwijs op een bijzondere wijze, afwijkend van wat elders in de maatschappij gangbaar is, te regelen. Zo is er geen goede grond om voor personeel van bekostigde instellingen voor hoger onderwijs een vorm van medezeggenschap te regelen die in strijd is met de uitgangspunten van de WOR. De WOR als algemene kaderregeling van medezeggenschap van personeel in arbeidsorganisaties moet ook in het hoger onderwijs onverkort worden ingevoerd in plaats van de huidige modellen van (semi)gesplitste en ongespitste medezeggenschap. Voor studenten is in een regeling van de medezeggenschap voorzien. Hierbij is aansluiting gezocht bij de wettelijke regeling van de cliëntenraden in de zorgsector. Hierop wordt nader ingegaan in paragraaf 3.

3. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

3.1. Instellingsaccreditatie

Instellingsaccreditatie is in het Nederlands hoger onderwijs niet nieuw. Voordat de WHW in 2010 werd gewijzigd in het kader van de “versterking besturing”, kende de WHW – overeenkomstig het systeem van de WWO 1960 en de WWO 1986 – aangewezen universiteiten en hogescholen alsmede bekostigde universiteiten en hogescholen. Instellingen voor hoger onderwijs konden door de minister worden aangewezen als universiteit of als hogeschool. Bij wet konden zij door vermelding in de bijlage bij de WHW de status van bekostigde universiteit of hogeschool verkrijgen. Zowel de aanwijzing door de minister als de vermelding in de bijlage bij de WHW door de wetgever waren vormen van instellingsaccreditatie. Onder de WWO 1960 en de WWO 1986 geschiedde de aanwijzing nog bij koninklijk besluit, de Raad van State gehoord. De belangrijkste voorwaarde die voor aanwijzing resp. voor een aangewezen instelling gold, was dat zij de wettelijke bepalingen in acht moest nemen die voor de bekostigde instellingen voorwaarde voor erkenning en bekostiging waren. Deze bepalingen hadden betrekking op de toegang tot de examens (d.w.z. de vooropleidingseisen), de studierichtingen en opleidingen van de tweede fase alsmede op de doctoraten, de cursusduur, de examens en de hoedanigheden. Tot deze wettelijke bepalingen behoorden behalve de desbetreffende bepalingen van de wet zelf ook de bepalingen van het Academisch Statuut. Deze amvb regelde onder andere de inhoud en inrichting van de examens en werd, aangevuld met de academische traditie, destijds gezien als een belangrijke waarborg voor de kwaliteit van het onderwijs en de examens. Onder de WWO 1986 werd de kwaliteitszorg bij de instellingen door middel van visitatiecommissies waarin externe deskundigen zitting hadden, belangrijker dan het Academisch Statuut. Met de invoering van de WHW is daarvan ter uitvoering van de HOAK-nota de consequentie getrokken en is het Academisch Statuut vervallen. Een Hbo-statuut en een OU-statuut zijn zelfs nooit tot stand gekomen.

Het is niet gebleken dat bij de introductie van opleidingsaccreditatie dit systeem is onderkend. Bij deze opleidingsaccreditatie is een rechtstreekse koppeling tot stand gebracht tussen de visitatie van de opleiding door externe peers en de accreditatie van de opleiding. Een negatief oordeel van de peers of een oordeel van de peers dat door de NVAO als negatief wordt gepercipieerd, heeft onmiddellijk gevolgen voor de accreditatie en dus het voortbestaan van de opleiding. Dit heeft ertoe geleid dat de visitatie verworpen is tot een bureaucratisch juridisch proces waarin meer aandacht bestaat voor het afvinken van elk onderdeel van het accreditatiekader dan voor de inhoud. Daardoor is ook de verbeterfunctie van de visitatie onder druk

komen te staan. Onbevangenheid bij docenten, visitatiecommissies en instellingsbesturen, is vervangen door behoedzaamheid. Zo passen de visitatiecommissies wel op zichtbaar voor de NVAO aan te geven op welke punten de opleiding moet worden verbeterd en als zij dat doen, letten zij nauwkeurig op de door hen gebruikte formuleringen opdat de NVAO de verbeterpunten niet als tekortkomingen opvat. Voor hun “timmermansoog” is geen plaats meer. De introductie van de instellingstoets kwaliteitszorg in 2010 werd gezien als een stap vooruit omdat bij een positief besluit van de NVAO naar aanleiding van die toets de visitatiecommissies een aantal instellingsbrede aspecten van kwaliteit bij de visitatie van een opleiding niet meer behoeven te beoordelen om dat dit in het kader van die toets al is gebeurd. Maar zij geeft de instellingen en visitatiecommissies geen reden hun behoedzame gedrag te wijzigen omdat de directe koppeling van visitatie en accreditatie met de daaraan verbonden rechtsgevolgen de juridisering van het proces in stand houdt.

Er is dan ook goede reden om de instellingsaccreditatie in hoger onderwijs weer in ere te herstellen. Bij instellingsaccreditatie is er geen directe koppeling meer van visitatie van opleidingen en de accreditatie en kan de visitatie weer haar oorspronkelijke karakter krijgen waar docenten en leden van commissies het met elkaar hebben over de inhoud. Dan wordt de kwaliteitscultuur binnen de instellingen bevorderd en komt ook de verbeterfunctie van de visitatie weer tot haar recht. Instellingen voor hoger onderwijs worden in deze opzet geaccrediteerd als universiteit of hogeschool als is vastgesteld dat zij wetenschappelijk onderwijs verzorgen en wetenschappelijk onderzoek verrichten, resp. hoger beroepsonderwijs verzorgen en onderzoek verrichten dat is gericht op de beroepspraktijk, en als is vastgesteld dat zij beschikken over een adequaat systeem van kwaliteitszorg voor onderwijs en onderzoek door middel van visitatiecommissies bestaande uit externe deskundigen (peer reviews based assessments) en met betrokkenheid van studenten. Daarbij is het niet voldoende dat de desbetreffende instelling beschikt over een goed systeem van kwaliteitszorg. Het moet ook vaststaan dat dit systeem daadwerkelijk functioneert.

Bij de beoordeling van het systeem van kwaliteitszorg en het toezien op de werking daarvan heeft de NVAO een essentiële rol. De accreditatie zelf wordt echter niet verleend door de NVAO maar door de minister. De NVAO adviseert de minister terzake. Een positief advies van de NVAO is voorwaarde voor accreditatie van de instelling maar niet de enige voorwaarde. Een tweede voorwaarde is dat het bestuur van de betrokken instelling aantoonbaar dat de continuïteit van instelling voldoende is gewaarborgd. Een derde voorwaarde heeft betrekking op de integriteit van de bestuurders en dus van het bestuur van de instelling. Personen van wie vaststaat dat zij zich – in welke hoedanigheid ook – hebben schuldig gemaakt aan een aantal in het wetsvoorstel opgesomde gedragingen of, hoewel zij in de positie waren in geval van dergelijke gedragingen van anderen maatregelen daartegen te nemen, dit achterwege hebben gelaten, behoren geen deel uit te maken van het bestuur van een instelling waaraan de overheid door middel van accreditatie vertrouwen schenkt. Bij deze gedragingen moet worden gedacht aan onherroepelijke veroordeling wegens misdrijf, aan fraude bij het afnemen van examen en fraude bij de verwerving en besteding van overheidsmiddelen. Uiteraard moet de instelling zich houden aan de in de wet opgenomen voorwaarden van accreditatie (zie paragraaf 4).

Ook bij instellingsaccreditatie is voldoende gewaarborgd is dat elke opleiding aan de kwaliteitseisen voldoet. Het kwaliteitszorgsysteem van de geaccrediteerde instelling moet zodanig zijn dat elke opleiding aan de maat is en indien blijkt dat de kwaliteit van een bepaalde opleiding niet meer aan de maat is, tijdig adequate maatregelen worden genomen. De NVAO dient behalve de minister te adviseren over het kwaliteitszorgsysteem van een instelling die

accreditatie wenst. Ook heeft zij tot taak, steekproefsgewijze, uit eigen beweging of naar aanleiding van aanhoudende klachten van bijv. studenten na te gaan of het kwaliteitszorgsysteem van de desbetreffende instelling adequaat functioneert, of aanbevelingen in visitierapporten worden uitgevoerd en of de wettelijke accreditatievoorwaarden worden nageleefd. De NVAO kan als toezichthouder, uitgerust met de benodigde bevoegdheden van een toezichthouder krachtens de Awb, hier de plaats innemen van de inspectie voor het onderwijs, die zich met andere zaken kan bezighouden m.n. het ten behoeve van de minister van OCW uitvoeren van taken op het gebied van het financieel toezicht en de naleving van bekostigingsvoorwaarden voor zover deze niet tevens voorwaarden voor accreditatie zijn. Hiermee wordt tevens bereikt dat de instellingen niet ten aanzien van hetzelfde onderwerp worden geconfronteerd met twee verschillende toezichthouders.

Bij zijn besluit tot accreditatie van een instelling als universiteit of hogeschool vermeldt de minister welke domeinen aan de desbetreffende instelling zijn verbonden. Alleen aan opleidingen die tot een of meer van deze toegewezen domeinen behoren, is de wettelijke titulatuur verbonden. Bij zijn besluit tot bekostiging van een instelling, bepaalt de minister voor welke van die domeinen die instelling zal worden bekostigd. Het begrip domein is ruimer dan het begrip opleiding maar weer niet zo ruim als het begrip sector zoals dat in het ontwerp van de WHW werd voorgesteld. Binnen het geheel van aan de instelling toegewezen domeinen is de instelling vrij opleidingen in te stellen. Een opleiding kan dus behoren tot één of tot meerdere domeinen. Welke domeinen universiteiten resp. hogescholen zouden kunnen omvatten, zal nog onderwerp van overleg met deze instellingen moeten zijn.

De opleiding blijft, ook met de introductie van domeinen, een centraal begrip in het wetsvoorstel. Een aanzienlijk aantal accreditatievoorwaarden heeft betrekking op de opleiding. Hierbij gaat het om bepalingen over de studielast, de onderwijs- en examenregeling, de examencommissie, de titulatuur enz. Ook de inschrijving van studenten bij bekostigde instellingen blijft plaatsvinden voor een opleiding. Niet alleen de geaccrediteerde instellingen maar ook hun opleidingen moeten worden geregistreerd in het Centraal Register Opleidingen Hoger Onderwijs (CROHO).

3.2. Open bestel

In de WHW zijn de bekostigde instellingen vermeld in de bijlage bij die wet. Vermelding in die bijlage vereist wetswijziging en is dus afhankelijk van de politieke wil van de wetgever. Het wetsvoorstel breekt in zoverre met dat systeem dat niet meer de wetgever maar de minister over de bekostiging van een instelling beslist.

De minister kan, zo wordt voorgesteld, besluiten dat een rechtspersoon met volledige rechtsbevoegdheid die een krachtens deze wet geaccrediteerde instelling in stand houdt, voor die instelling aanspraak heeft op bekostiging overeenkomstig het bepaalde bij of krachtens de WHOO. Het moet gaan om instellingen die in stand worden gehouden door rechtspersonen zonder winst oogmerk. Er is geen reden commerciële instellingen te bekostigen. De minister moet een positief besluit nemen als naar zijn oordeel is komen vast te staan dat de desbetreffende – niet eerder krachtens de WHOO bekostigde – instelling, zoals reeds in paragraaf 2.2 is aangegeven, voor het stelsel van hoger onderwijs en onderzoek meerwaarde heeft, en de toets op macrodoelmatigheid doorstaat.

Voor bekostiging van een instelling is voorwaarde dat de instelling is geaccrediteerd. De thans bekostigde instellingen zullen hun bekostiging behouden mits zij binnen een krachtens het invoerings- en overgangsrecht te bepalen termijn worden geaccrediteerd. Bij de accreditatie van de instelling worden aan die instelling domeinen toegewezen. Bij zijn besluit dat de instelling wordt bekostigd, geeft de minister de domeinen aan waarvoor de instelling wordt bekostigd. De aanspraak op bekostiging wordt verleend voor de duur dat de desbetreffende instelling krachtens de WHOO is geaccrediteerd.

Een bekostigde instelling kan ook domeinen omvatten waarvoor zij niet wordt bekostigd. Ook kan zij binnen domeinen waarvoor zij wordt bekostigd, opleidingen instellen waarvan de studenten, getuigschriften en eventuele andere gegevens geen rol spelen bij de berekening van de rijksbijdrage. Het gaat daarbij in de regel om postinitiële masteropleidingen.

Voor bekostigde instellingen gelden bekostigingsvoorwaarden. Deze voorwaarden gelden uiteraard uitsluitend voor zover de instelling wordt bekostigd. Hiertoe behoren in de eerste plaats de accreditatievoorwaarden en in de tweede plaats de overige bekostigingsvoorwaarden. Deze voorwaarden komen aan de orde bij de bespreking van de structuur van het onderhavige wetsvoorstel in paragraaf 4.

3.3. Macrodoelmatigheidstoets

Nieuwe (initiële) opleidingen die een bekostigde universiteit of hogeschool wil instellen, zijn thans ingevolge de WHW onderworpen aan een ministeriële macrodoelmatigheidstoets. Deze toets houdt in de beoordeling door de minister van de vraag of de nieuwe (initiële) opleiding – gelet op het geheel van voorzieningen op het gebied van het hoger onderwijs – al dan niet in strijd is met een doelmatige taakverdeling tussen de instellingen. De achtergrond van deze toets is de verantwoordelijkheid van de minister voor een doelmatige besteding van overheidsmiddelen. Bij de bestaande macrodoelmatigheidstoets gaat het om de beoordeling of sprake is van een doelmatige taakverdeling tussen de (bekostigde) instellingen, gelet op het geheel van voorzieningen op het gebied van het hoger onderwijs. In het onderhavige wetsvoorstel wordt voorgesteld de macrodoelmatigheidstoets te handhaven maar deze te verleggen naar het niveau van het domein en ook het daarbij te hanteren criterium aan te scherpen. Bij zijn besluit een instelling te bekostigen zal de minister aangeven voor welke – door hem in het kader van zijn besluit tot accreditatie van de instelling toegewezen – domeinen de instelling zal worden bekostigd.

De macrodoelmatigheidstoets heeft in de opzet van het onderhavige wetsvoorstel niet uitsluitend betrekking op nieuw te bekostigen instellingen maar ook op reeds bekostigde instellingen. De minister kan, zo wordt in het wetsvoorstel voorgesteld, de bekostiging van een instelling voor een of meer van haar domeinen beëindigen indien voortzetting van de bekostiging van die instelling voor dat domein of die domeinen op langere termijn redelijkerwijze zal leiden tot substantieel of bovenmatig nadelige effecten voor het bij de bekostigde instellingen met hetzelfde domein of dezelfde domeinen bestaande onderwijsaanbod of voor de benutting van de bij deze instellingen bestaande capaciteit en infrastructuur, en beëindiging van de bekostiging voor dat domein of die domeinen mogelijk is zonder ernstig nadeel voor het onderwijs en onderzoek van die instelling binnen haar overige domeinen en de positie die de desbetreffende instelling internationaal inneemt. De laatste zinsnede van de vorige zin maakt duidelijk dat de minister bij zijn besluit in het kader van de macrodoelmatigheid belangen moet afwegen waaronder mede de belangen van de betrokken instelling. Hierbij gaat het zowel om het belang

van het overig onderwijs en onderzoek binnen de instelling maar ook om het belang dat zij heeft haar positie op internationale markt van kennisinstellingen te behouden. Overigens leidt een eventueel besluit van de minister een instelling voor een bepaald domein niet meer te bekostigen, er niet automatisch toe dat de instelling dat domein verliest. Het domein is immers door de minister toegewezen in het kader van de accreditatie. Studenten, getuigschriften of andere gegevens betreffende de opleiding of opleidingen binnen dat domein, spelen echter geen rol meer bij de berekening van de rijksbijdrage voor die instelling. Het is aan het bestuur van de betrokken instelling zelf om de afweging te maken of het desbetreffende domein en de daarbinnen ingestelde opleidingen moeten worden gehandhaafd of opgeheven.

3.4. Vestigingsplaats

De voorschriften van de WHW over de vestigingsplaats van de opleiding komen in het onderhavige wetsvoorstel niet voor. Ook in de op de WHW geënte Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) komen dergelijke voorschriften niet voor. Dergelijke voorschriften zijn ook niet nodig. Voor de vestiging van een opleiding in een andere plaats zal een instelling goede redenen hebben. Er zullen in de regel ook kosten aan verbonden zijn. Het is een zaak van het instellingsbestuur de baten en lasten daarvan af te wegen. De medezeggenschap is hierbij betrokken. De ondernemingsraad heeft adviesrecht over een voorgenomen besluit tot wijziging van de plaats waar de onderneming haar werkzaamheden uitoefent. Daarvan is sprake als de plaats waar een opleiding feitelijk wordt verzorgd, wordt gewijzigd. Ook de in het wetsvoorstel geïntroduceerde centrale studentenraad heeft in deze adviesrecht. Hetzelfde geldt voor een buitenlandse vestiging van de instelling. Een buitenlandse vestiging kan van belang zijn voor het onderwijs en onderzoek. Zij kan onderzoekers en studenten van de instelling of van andere Nederlandse instellingen ten behoeve van hun onderzoek of ten behoeve van hun al dan niet verplicht buitenlandverblijf huisvesting bieden, voor hen contacten leggen met autoriteiten en ondernemingen bijv. ter verkrijging van stageplaatsen, enz. Indien buitenlandse vestigingen zouden worden gebruikt enkel en alleen om in buitenlandse studenten op te leiden, gefinancierd uit de rijksbijdrage waarmee de Nederlandse overheid die instelling bekostigt, zal al gauw sprake zijn van een ondoelmatige besteding van de rijksbijdrage met de daaraan door de overheid te verbinden sancties.

3.5. Bestuursorganisatie

Het wetsvoorstel gaat ervan uit dat de openbare universiteiten in het kader van het invoeringsrecht van kleur zullen verschieten en dus alle instellingen voor hoger onderwijs een privaatrechtelijke status hebben. De bestuursorganisatie van deze instellingen moet dan ook worden geregeld bij of krachtens de statuten van de rechtspersoon die de desbetreffende instelling in stand houdt. Daarbij dienen echter voor de bekostigde instellingen – bij wijze van bekostigingsvoorwaarde – de wettelijke bepalingen over de bestuursorganisatie in acht te worden genomen. Alleen de eigen levensbeschouwelijke aard van de instelling kan een reden zijn van deze wettelijke bepalingen af te wijken. Een beroep van het instellingsbestuur op deze eigen aard is – zoals dat ook in de WHW ten aanzien van de bijzondere universiteiten is geregeld – onderworpen aan een toets van de minister aan de redelijkheid. Een adequate bestuursorganisatie moet worden beschouwd als een waarborg voor een rechtmatige verwerving en een rechtmatige en doelmatige besteding van de overheidsmiddelen. Uiteraard is dit geen absolute waarborg en ook geen waarborg tegen wanbeleid, maar de kans dat zaken verkeerd gaan, is bij een goed ingericht bestuur kleiner dan wanneer in de bestuursorganisatie de noodzakelijke checks en balances niet gewaarborgd zijn. Rechtspersonen die niet bekostigde

universiteiten en hogescholen in stand houden, zijn wat de inrichting van die universiteiten en hogescholen betreft slechts verplicht bij wijze van accrediteringsvoorwaarde de wettelijke bepalingen inzake de examencommissie en, voor zover het universiteiten betreft, bovendien die inzake het college voor promoties in acht te nemen. Het gaat daarbij om organen die besluiten nemen waaraan de overheid direct of indirect rechtsgevolgen verbindt.

College van bestuur en raad van toezicht

De wettelijke regeling gaat uit van een organisatorische scheiding van bestuur en toezicht. Een functionele scheiding van bestuur en toezicht binnen één orgaan blijft echter mogelijk, zij het uitsluitend indien de eigen aard deze afwijking van de wet in redelijkheid meebrengt. In de opzet van de wettelijke regeling wordt het bestuur uitgeoefend door het college van bestuur en het toezicht door de raad van toezicht. De competentie van het college van bestuur is algemeen omschreven: het college van bestuur heeft alle bevoegdheden die niet bij of krachtens de statuten – met inachtneming van de wet – aan andere organen zijn opgedragen. De raad van toezicht heeft uitsluitend de taken en verantwoordelijkheden die hem bij of krachtens de statuten – met inachtneming van de wet – zijn toegekend. De mogelijkheid die de WHW aan het college van bestuur van een hogeschool bood om bepaalde bevoegdheden te delegeren, is geschrapt. Bij of krachtens de statuten kunnen aan andere organen dan het college van bestuur eigen bevoegdheden worden toegekend. Het college blijft echter altijd verantwoordelijk voor en aanspreekbaar op de rechtmatige verwerving van de Rijksbijdrage, het doelmatig beheer van de door de overheid verstrekte middelen en de rechtmatige en doelmatige besteding daarvan. Het college van bestuur wordt benoemd en ontslagen door de raad van toezicht. Het college is aan de raad van toezicht verantwoording verschuldigd. Het heeft jegens de minister een inlichtingplicht. Benoeming en ontslag van de leden van de raad van toezicht moet worden geregeld in de statuten van de rechtspersoon die de instelling in stand houdt. De medezeggenschapsorganen hebben hierbij ingevolge de wet een rol.

Faculteiten

Elke instelling omvat, zo wordt in het wetsvoorstel voorgesteld, verplicht een of meer faculteiten, waarin het onderwijs en onderzoek plaatsvinden. “Faculteit” is vanouds bij een universiteit de aanduiding van een tak van wetenschap of van verwante wetenschappen, dus een verzameling verwante vakgebieden, en is ook de benaming van de organisatie-eenheid die daarop is gebaseerd. In het wetsvoorstel wordt evenwel – overigens net zoals in de WHW – de faculteit als organisatie-eenheid niet gedefinieerd. Dit betekent dat desgewenst elke organisatie-eenheid, hoe ook genaamd, tot “faculteit” kan worden bestempeld, ongeacht de grondslag van die eenheid. Het is aan het instellingsbestuur te bepalen op welke grondslag (bijv. vakgebied of een ander cluster samenhangende activiteiten) de faculteit als organisatie-eenheid wordt gebaseerd. Ook aanduidingen als “afdeling”, “cluster” e.d. kunnen dan nog steeds worden gebruikt. Aan de faculteit – hoe ook aangeduid – zijn echter consequenties verbonden, die ook de reden vormen dat de faculteit verplicht wordt gesteld: onderwijs en onderzoek vinden plaats in de faculteit. Allen die rechtstreeks betrokken zijn bij de uitvoering van het onderwijs en het onderzoek, dus de docenten en onderzoekers, dienen in een faculteit te worden ingedeeld. De faculteit is een eenheid van professionals. Ook de leiding – één- of meerhoofdig – van de faculteit dient in handen te worden gelegd van docenten en onderzoekers, die in de leidinggevende functie worden benoemd door het college van bestuur. Met de introductie ook bij de hogeschool van de faculteit als relatief autonome eenheid waarin het onderwijs en onderzoek van de instelling

plaatsvindt, wordt de positie van de professionals binnen de hogeschool, nl. de lectoren en docenten, ten opzichte van het instellingsbestuur versterkt.

De faculteit staat onder leiding van een één- of meerhoofdig faculteitsbestuur met een (beperkt) aantal eigen taken en bevoegdheden. Deze facultaire autonomie is echter relatief. Zo kan het college van bestuur uit een oogpunt van organisatie en coördinatie aan de faculteitsbesturen voor de uitvoering van hun taken en uitoefening van hun bevoegdheden (bindende) richtlijnen geven. Het faculteitsbestuur kan de faculteit nader inrichten en daarbinnen weer andere organisatorische eenheden instellen zoals vakgroepen, capaciteitsgroepen, instituten, enz. Het college van bestuur kan daarvoor in het kader van zijn bevoegdheid richtlijnen te geven, bijvoorbeeld een model-reglement voorschrijven. Het faculteitsbestuur stelt de opleidingscommissies en examencommissies in. Het stelt voorts de onderwijs- en examenregeling vast alsmede richtlijnen voor het onderzoek en het jaarlijks onderzoekprogramma van de faculteit. Het faculteitsbestuur is belast met het houden van toezicht op de uitvoering van de onderwijs- en examenregeling en het onderzoekprogramma, en moet daarvan regelmatig verslag uitbrengen aan het college van bestuur. Het faculteitsbestuur is verantwoordelijk voor de toelating tot bachelor- of masteropleidingen, voor zover daarbij selectie mogelijk is of aanvullend onderzoek nodig is. Het faculteitsbestuur brengt ook in voorkomende gevallen het bindend studieadvies uit. Het faculteitsbestuur wordt benoemd en ontslagen door het college van bestuur. Het faculteitsbestuur is aan het college verantwoording verschuldigd.

Binnen de faculteit fungeren in elk geval opleidingscommissies en examencommissies. Examencommissies fungeren uiteraard ook binnen niet-bekostigde geaccrediteerde instellingen.

Opleidingscommissies

Een opleidingscommissie wordt door het faculteitsbestuur ingesteld voor een opleiding of een groep van opleidingen. De opleidingscommissie is geen medezeggenschapsorgaan maar een orgaan van overleg en advies. In de opleidingscommissie voeren docenten en studenten van de desbetreffende opleiding of opleidingen overleg over de wijze waarop de uitvoering van het onderwijs in die opleiding kan worden verbeterd. Dat overleg kan leiden tot adviezen aan het faculteitsbestuur over de onderwijs- en examenregeling of tot adviezen aan het faculteitsbestuur dan wel degene of degenen die door het faculteitsbestuur met het bestuur van de desbetreffende opleiding of opleidingen is of zijn belast, over alle aangelegenheden betreffende het onderwijs in die opleiding of opleidingen. Invalshoek bij deze adviezen is en blijft (de verbetering van) de kwaliteit van de uitvoering van de onderwijs- en examenregeling. De opleidingscommissie heeft naast haar taken op het gebied van overleg en advisering ook tot taak het jaarlijks beoordelen van de wijze waarop de onderwijs- en examenregeling wordt uitgevoerd.

Examencommissies en examinatoren

Examencommissies worden door het instellingsbestuur ingesteld. Bij bekostigde universiteiten en hogescholen is in dit geval het instellingsbestuur niet het college van bestuur maar het faculteitsbestuur. Zij worden ingesteld voor een opleiding of groep van opleidingen. Indien een bacheloropleiding een propedeutisch examen omvat, kan daarvoor een afzonderlijke examencommissie worden ingesteld. Het instellingsbestuur benoemt en ontslaat de leden van de examencommissie. Het benoemt deze leden uit de docenten van de desbetreffende opleiding of opleidingen. Dit is – vanouds – de hoofdregel. Zij zijn immers bij uitstek terzake deskundig. Het kan mede personen van buiten de instelling in de examencommissie benoemen. Het be-

noemt de leden van een examencommissie op basis van hun deskundigheid op het gebied van de desbetreffende opleiding of opleidingen. Externe leden van de examencommissie kunnen afkomstig zijn uit het beroepenveld waarop de opleiding is gericht of het wetenschapsgedebied waarop de opleiding betrekking heeft.

De examencommissie is verantwoordelijk voor de kwaliteit van het examen en de daartoe behorende tentamens en het examineren. Zij is ook verantwoordelijk voor de organisatie en coördinatie van de tentamens. In dat kader wijst zij voor het afnemen van tentamens en het vaststellen van de uitslag daarvan examinatoren aan en stelt zij regels vast voor de goede gang van zaken tijdens de tentamens en voor de in dat verband te nemen maatregelen. De examinatoren moeten worden aangewezen uit de docenten van de desbetreffende opleiding of opleidingen maar ook deskundigen van buiten de instelling kunnen als examinerator worden aangewezen. De examinatoren hebben een zelfstandige positie in deze zin dat zij niet ondergeschikt zijn aan de examencommissie. Daarom is uitdrukkelijk bepaald dat zij de examencommissie de gevraagde inlichtingen verstrekken en dat de examencommissie binnen het kader van de onderwijs- en examenregeling aan de examinatoren richtlijnen en aanwijzingen kan geven voor de beoordeling van degene die het tentamen aflegt, en voor de vaststelling van de uitslag van het tentamen.

De examencommissie is onafhankelijk in deze zin dat noch instellingsbestuur noch enig ander orgaan of enige functionaris van de instelling aan de examencommissie aanwijzingen kan geven inzake de door de examencommissie te nemen besluiten die een beoordeling inhouden van de kennis, het inzicht en de vaardigheden van individuele personen. De onafhankelijkheid van de examencommissie mag echter niet worden verabsoluteerd; zij is en blijft een orgaan van de instelling. Zij is dan ook gehouden aan hetgeen is bepaald in de desbetreffende onderwijs- en examenregeling en wat bijv. de vorm en inhoud van de getuigschriften betreft aan de algemene binnen de instelling geldende regelingen. Ook kunnen (bij een bekostigde instelling) haar besluiten, voor zover daartegen geen beroep is of kon worden ingesteld, door het college van bestuur wegens strijd met het recht of het algemeen belang worden vernietigd. Het gaat hierbij dus niet om besluiten van de examencommissie met betrekking tot individuele personen zoals de beoordeling bij een examen of het verlenen van een vrijstelling, maar om de vaststelling door de examencommissie van algemene regels bijv. regels omtrent de goede gang van zaken tijdens de examens. Deze regels mogen niet in strijd zijn met het recht, zoals bijv. de interne regelgeving van de instelling, of het algemeen belang, waartoe mede behoort het algemeen instellingsbelang.

De examencommissie oordeelt over vrijstelling van het afleggen van één of meer tentamens. Studiepunten worden niet alleen behaald door het met goed gevolg afleggen van een tentamen, maar ook door middel van vrijstelling van het afleggen daarvan. Deze vrijstelling kan ook worden verleend op grond van buiten de universiteit of hogeschool geleverde prestaties. Voor het verkrijgen van vrijstelling behoeft de betrokkene voor de desbetreffende opleiding als student of extraneus niet te zijn ingeschreven. Omdat het al dan niet verkrijgen van vrijstelling bepalend kan zijn voor de vraag of betrokkene zich zal inschrijven, ligt het voor de hand dat vrijstelling bij de examencommissie wordt verzocht voordat betrokkene zich eventueel laat inschrijven. De vrijstelling wordt uiteraard pas geëffectueerd en studiepunten worden op grond daarvan pas verkregen, als de betrokkene zich metterdaad voor de desbetreffende opleiding heeft ingeschreven. Gezien deze bevoegdheid van de examencommissie is aan een regeling van een procedure voor de erkenning van verworven competenties (EVC), dus van buiten het hoger onderwijs opgedane kennis of vaardigheden, geen behoefte. Die procedure, in de WHW bij de

wijzigingswet inzake “versterking besturing” geïntroduceerd, is dan ook niet in het wetsvoorstel opgenomen.

De examencommissie dient fraude bij examens en tentamens zo veel mogelijk te voorkomen en zal daarvoor preventieve maatregelen moeten nemen. Zo ligt het in de rede dat elke examinandus zich zal moeten legitimeren. Indien een examinandus fraudeert, kan de examencommissie repressief optreden. Zij kan de betrokkene het recht ontnemen één of meer door haar aan te wijzen tentamens of examens af te leggen, gedurende een door haar te bepalen termijn van ten hoogste een jaar. Bij ernstige fraude kan zij het college van bestuur voorstellen de inschrijving voor de opleiding van de betrokkene definitief te beëindigen. Hierbij kan worden gedacht aan de situatie waarin de examinandus niet zelf examen aflegt maar dit een ander in zijn plaats en onder zijn naam laat doen of aan diefstal van examenopgaven. “Definitief beëindigen” impliceert dat betrokkene niet opnieuw voor dezelfde opleiding aan dezelfde instelling wordt ingeschreven.

In het hoger onderwijs worden propedeutische, associate-degree examens, bachelor- en masterexamens afgenomen. Examens worden tientallen jaren niet meer in hun geheel afgenomen maar in de vorm van examenonderdelen: tentamens. Een tentamen omvat een onderzoek naar de kennis, het inzicht en de vaardigheden van de examinandus, alsmede de beoordeling van de uitkomsten van dat onderzoek. Met uitzondering van de vrijstelling voor het afleggen van een examenonderdeel, is elke beoordeling van de prestaties van de student of extraneus die bij een positieve uitkomst leidt tot de verwerving van studiepunten, een tentamen. Ook de beoordeling van een praktische oefening zoals een scriptie, stage enz. is een tentamen. Een toets waarmee geen studiepunten kunnen worden verworven, daarentegen is geen tentamen maar een onderdeel van het onderwijs.

De tentamens worden afgenomen door de door de examencommissie aangewezen examinatoren. Indien alle tentamens van de tot een opleiding of propedeutische fase van een bacheloropleiding behorende onderwijseenheden met goed gevolg zijn afgelegd, is het examen afgelegd. Dit is de hoofdregel. De examencommissie kan echter bepalen dat het examen tevens een door haar zelf te verrichten onderzoek naar de kennis, het inzicht en de vaardigheden van de examinandus omvat. Van de examencommissie mag worden verwacht dat zij in een regeling aangeeft in welke gevallen zij dat onderzoek zal verrichten. De studenten en extranei moeten hiervan tijdig op de hoogte zijn zodat willekeur wordt uitgesloten. Ook kan de examencommissie in afwijking van de hoofdregel onder door haar te stellen voorwaarden bepalen dat niet ieder tentamen met goed gevolg afgelegd behoeft te zijn om vast te stellen dat het examen met goed gevolg is afgelegd. Voor een mogelijke compensatie van onvoldoendes voor bepaalde tentamens door voldoende voor andere tentamens zal de examencommissie ook regels moeten vaststellen. Compensatie mag uiteraard geen afbreuk doen aan de eis dat de examinandus beschikt over de kennis, het inzicht en de vaardigheden die ingevolge de onderwijs- en examenregeling van de desbetreffende opleiding in het kader van het examen moeten zijn gebleken.

Ten bewijze dat het examen met goed gevolg is afgelegd, wordt door de examencommissie een getuigschrift uitgereikt. Dit getuigschrift is het authentieke bewijsstuk dat het examen met goed gevolg is afgelegd. Het getuigschrift zal door alle leden van de examencommissie en dus niet slechts door de voorzitter en secretaris, moeten zijn ondertekend. Zij staan er immers borg voor dat de betrokkene aan de gestelde eisen heeft voldaan. Zij verbinden daaraan als het ware hun reputatie. Per opleiding kan slechts één getuigschrift worden uitgereikt ook al is betrokkene in meerdere afstudeerrichtingen binnen de opleiding geëxamineerd. In het kader van de uitreiking

van het getuigschrift wordt aan de afgestudeerde de aan het examen verbonden titel verleend. Dit geschiedt dus door de examencommissie en niet door het instellingsbestuur zoals in de WHW bepaald. Het instellingsbestuur is voor het verlenen van titulatuur niet het geschikte orgaan. Het is immers niet op voorhand samengesteld uit personen die op het desbetreffende vakgebied of de desbetreffende vakgebieden deskundig zijn. De rol van het instellingsbestuur is bij de instelling van een opleiding te regelen welke titulatuur aan het afsluitend examen van die opleiding is verbonden. Het gaat hierbij om toevoegingen als «of Arts», «of Science» e.d. Aan een getuigschrift van het met goed gevolg afgelegde afsluitend examen moet de examencommissie een supplement toevoegen. Degene die meer dan één tentamen met goed gevolg heeft afgelegd en aan wie geen getuigschrift uitgereikt nl. omdat hij niet alle tot het examen behorende tentamens met goed gevolg heeft afgelegd, ontvangt desgevraagd een door de desbetreffende examencommissie af te geven verklaring waarin in elk geval de tentamens zijn vermeld die door hem met goed gevolg zijn afgelegd.

College voor promoties

De universiteiten en dus ook een instellingengemeenschap zoals de Nederlandse Open Universiteit hebben het recht de titel Doctor te verlenen. Deze titel wordt op grond van de promotie aan betrokkene verleend door het college voor promoties, dat aan elke universiteit en de Open Universiteit is verbonden.

De samenstelling van het college voor promoties en de benoeming van de leden daarvan moet nader door het instellingsbestuur worden geregeld. Het college voor promoties kan echter alleen bestaan uit hoogleraren. Alleen hoogleraren hebben immers het “ius promovendi” d.w.z. het recht als promotor op te treden. Dit recht van de hoogleraar blijkt uit de bepaling dat voor elke promotie het college voor promoties een hoogleraar van een universiteit als promotor aanwijst. De hoogleraar heeft evenwel niet het recht om in een concreet geval daadwerkelijk als promotor te worden aangewezen. Het is aan het college voor promoties daarover te beslissen.

Niet alleen hoogleraren van de eigen universiteit maar ook hoogleraren van andere, binnen- of buitenlandse universiteiten, kunnen als promotor worden aangewezen. In dit geval pleegt altijd ook een hoogleraar van de eigen universiteit als promotor te worden aangewezen. Voorts kunnen bijzondere hoogleraren die bij een universiteit benoemd zijn door het bestuur van een rechtspersoon die aan die universiteit een bijzondere leerstoel in stand houdt, als promotor optreden. Eervol ontslagen hoogleraren behouden nog gedurende vijf jaren na hun ontslag het recht als promotor op te treden.

De gang van zaken met betrekking tot de voorbereiding van de promotie en met betrekking tot de promotie zelf, daaronder begrepen de taak en bevoegdheden van ieder die bij de promotie is of kan worden betrokken, moet nader geregeld worden in het door het college voor promoties vastgestelde promotiereglement. In dat reglement moeten ook de voorzieningen worden geregeld betreffende de beslechting van geschillen die zich met betrekking tot de voorbereiding van de promotie en de promotie zelf kunnen voordoen.

Ten slotte zij nog vermeld dat het college voor promoties bevoegd is om, op voordracht van het instellingsbestuur, aan natuurlijke personen wegens zeer uitstekende verdiensten de graad Doctor honoris causa te verlenen. Bij een bekostigde universiteit gaat om een voordracht door het faculteitsbestuur. Nu een doctoraat honoris causa gevolgen kan hebben voor de reputatie van de universiteit, zeker indien het wordt verleend op een andere grond dan zeer uitstekende

wetenschappelijke verdiensten, dient zulk een doctoraat niet te worden verleend indien het instellingsbestuur dit niet wenst. Bij een bekostigde universiteit is dat in dit geval het college van bestuur. Om die reden behoeft de toekenning van een eredoctoraat de voorafgaande instemming van het instellingsbestuur.

3.5. Personeel

De overheid heeft geen inhoudelijke bemoeienis met de arbeidsvoorwaarden van het personeel van de universiteiten en hogescholen noch met het personeelsbeleid en -beheer. Dat alles is een zaak van het bestuur van de instelling als werkgever en de vakorganisaties, resp. de desbetreffende medezeggenschapsorganen. Er is geen reden hierin wijziging te brengen en de minister alsnog bevoegdheden terzake te geven. De praktijk heeft geleerd dat er geen vrees behoeft te bestaan dat hierdoor het zgn. voorzieningenniveau wordt aangetast. De belangen van werkgever en werknemersvertegenwoordigers lopen in hoge mate parallel. Werkgever en werknemer hebben er belang bij dat hun instelling bekend staat als een goed werkgever, goede arbeidsvoorwaarden biedt en daardoor aantrekkelijk is voor goede docenten en onderzoekers. Aan de andere kan hebben beiden er belang bij dat de arbeidsvoorwaarden niet ten koste gaan van de werkgelegenheid en de kwaliteit van het onderwijs, het onderzoek en de ondersteunende faciliteiten. De kwaliteit van het onderwijs en onderzoek geeft de instelling prestige, dat afstraalt op haar personeel en een relevante factor kan zijn in de verdere loopbaan.

In de lijn van het vorenstaande zijn in het wetsvoorstel de bepaling dat het personeel van een bekostigde hogeschool gezamenlijk en in overleg met het college van bestuur vorm en inhoud geeft aan de zeggenschap over het onderwijskundig en kwaliteitsbeleid in de hogeschool, en de bepaling dat het college van bestuur van de hogeschool met dat personeel een regeling voor het werkoverleg moet vaststellen, niet overgenomen. Dat deze wettelijke bepalingen niet nodig zijn, blijkt al uit het feit zij voortvloeien uit het convenant met betrekking tot het hoger beroepsonderwijs dat op 17 november 2008 is ondertekend door de bewindslieden van OCW, de HBO-raad en de ACOP, de CCOP en tot de CMHF behorende Unie Nederlandse Federatie voor Tertiair Onderwijs (Unie NFTO). Het was voldoende geweest als dat convenant uitsluitend was ondertekend door de HBO-raad als werkgeversorganisatie en de werknemersorganisaties. Personeelsbeleid incl. de versterking van de positie van de leraar in de hogeschool is een zaak van werkgevers en werknemers en niet van de minister van OCW.

In het wetsvoorstel is wel de omschrijving van de positie van de hoogleraar omschreven. Dit is gebeurd vooral in verband met het recht van de hoogleraar als promotor op te treden. Gelet op de ontwikkeling van het lectoraat bij de hogescholen, is ook een artikel gewijd aan de positie van de lector.

Voor de medezeggenschap van het personeel is in het onderhavige wetsvoorstel geen specifieke regeling opgenomen. Het uitgangspunt van normalisatie brengt mee, dat op de medezeggenschap van het personeel de Wet op de ondernemingsraden (WOR) van toepassing is.

3.6. Studenten

Onderwijs, en dus ook hoger onderwijs, berust in de kern op de relatie docent en student. De docent verzorgt het onderwijs in de opleiding dat hem door het opleidingsbestuur of ander bevoegd orgaan is opgedragen overeenkomstig de onderwijs- en examenregeling en het eventuele nadere onderwijsprogramma. De student participeert in het onderwijs. Niet alleen de

kwaliteit van de onderwijs- en examenregeling en het eventuele nadere onderwijsprogramma en niet alleen de kwaliteit van de docent bepalen de kwaliteit van het onderwijs, ook de student is hiervoor essentieel. Universiteiten en hogescholen zien de student graag als iemand die actief participeert aan het onderwijs en ook overigens actief is binnen de universitaire of hogeschoolgemeenschap. Het merendeel van de studenten gedraagt zich evenwel als consument. Het is aan de instellingen zelf om op dit punt een visie te ontwikkelen.

Het wetsvoorstel regelt, evenals de WHW, de positie van de student aan de bekostigde instellingen. Het betreft hier de inschrijving, de voorwaarden voor inschrijving, de rechten en plichten aan de inschrijving verbonden, de collegegeldheffing, de medezeggenschap en de rechtsbescherming van de student. Het wetsvoorstel verschilt wat deze onderwerpen betreft, uitgezonderd de medezeggenschap, niet inhoudelijk van de WHW. Deze regels gelden ook bij bekostigde instellingen uitsluitend voor opleidingen waarvoor de instelling wordt bekostigd. Zo zijn bijv. studenten in postnitiële opleidingen geen studenten in de zin van de wet. Er is geen grond dit anders te regelen. Waar niet wordt bekostigd, kunnen immers per definitie geen bekostigingsvoorwaarden gelden.

De wettelijke bepalingen inzake de positie van de student zijn bekostigingsvoorwaarden. Dit betekent dat de instellingen zich ten aanzien van de student en aanstaande student stipt te dienen gedragen overeenkomstig de wettelijke bepalingen. Deze kunnen weliswaar, indien gewenst, door de instellingen in eigen regelingen worden “vertaald”, als die eigen regelingen maar volstrekt conform de wettelijke bepalingen luiden. De desbetreffende wettelijke bepalingen creëren als keerzijde van de verplichting die de wet oplegt aan de instellingsbesturen, voor de studenten van deze instellingen een rechtstreekse aanspraak.

De student ontleent zijn rechten niet alleen rechtstreeks aan de wettelijke bepalingen maar ook indirect aan verschillende door de bevoegde organen van de universiteit of hogeschool krachtens de wet vastgestelde regelingen zoals de onderwijs- en examenregelingen. Niet alle door deze organen vastgestelde regelen evenwel creëren rechten voor de student, met name niet het door het college van bestuur en faculteitsbesturen vast te stellen algemene studentenstatuut, resp. facultaire studentenstatuut. Het studentenstatuut geeft niet meer dan informatie over de door de bevoegde organen eerder vastgestelde regelingen met betrekking tot de studieopbouw, ondersteunende faciliteiten, studentenvoorzieningen, de rechten en plichten van studenten alsmede over verschillende procedures. Het kan aan de rechten en plichten van studenten zoals neergelegd in de wettelijke bepalingen en krachtens de wet in de door de bevoegde organen vastgestelde regelingen, niets toevoegen noch daar iets aan afdoen.

Inschrijvingsrecht en selectie aan de poort

In het wetsvoorstel is een van de belangrijkste rechten van de (aanstaande) student onverkort gehandhaafd: het zgn. inschrijvingsrecht. Ieder die aan de bij of krachtens de wet gestelde onderwijskundige, financiële en administratieve voorwaarden heeft voldaan, moet op zijn verzoek door het college van bestuur voor de gekozen bacheloropleiding worden ingeschreven. Niet bekostigde instellingen kunnen in alle gevallen aan de poort selecteren. Bij bekostigde instellingen blijft selectie aan de poort uitzondering; zij is in een beperkt aantal gevallen mogelijk:

- in die gevallen waarin geen inschrijvingsrecht bestaat: nl. waar de (bekostigde) instelling niet voor opleidingen wordt bekostigd, bijv. postnitiële opleidingen;

- in een aantal gevallen waarin dat inschrijvingsrecht pas bestaat als betrokkene over het bewijs beschikt hij met goed gevolg door de selectieprocedure is gekomen. Het gaat hierbij om de volgende gevallen:

Bacheloropleidingen

1^e voor bacheloropleidingen binnen het domein van de kunst en voor de lerarenopleidingen op het gebied van de kunst,

2^e voor bacheloropleidingen indien de uitoefening van het beroep of de beroepen waarop een bacheloropleiding voorbereidt dan wel, voor zover het hoger hotelonderwijs betreft, de organisatie en de inrichting van het onderwijs specifieke eisen stelt ten aanzien van kennis of vaardigheden die niet of niet in voldoende mate onderdeel zijn van het voortgezet onderwijs of van het beroepsonderwijs bedoeld in de WEB, of specifieke eisen stelt ten aanzien van de eigenschappen van de student,

3^e voor bacheloropleidingen waarin kleinschalig en intensief onderwijs wordt gegeven dat gericht is op een bovengemiddeld onderwijsrendement en waarbij de activiteiten binnen en buiten het curriculum met elkaar zijn verbonden, zoals – maar niet uitsluitend – university colleges,

4^e in het kader van een colloquium doctum, en

5^e in geval van een numerus fixus.

Masteropleidingen

In het wetsvoorstel is ook de zgn. doorstroommaster gehandhaafd. Alleen voor hen voor wie de gekozen masteropleiding geen doorstroommaster is, geldt een selectieprocedure.

Zeker waar selectie aan de poort niet kan plaatsvinden, is het zaak voor de universiteiten en hogescholen alternatieve maatregelen te nemen om te bevorderen dat er zo snel mogelijk een goede match ontstaat tussen student en opleiding en studie-uitval tengevolge van een verkeerde studiekeuze zo veel mogelijk wordt voorkomen. Hierbij is te denken aan goede studievoorlichting, aan het aanbieden aan aanstaande studenten van competentietoetsen, motivatietoetsen, studiekeuzelijsten en studiekeuzegesprekken met de docenten om zelfselectie van aanstaande studenten te bevorderen.

Het vorenstaande laat onverlet dat ingeval binnen een opleiding een speciaal traject is ingericht voor een bepaalde doelgroep bijv. excellente studenten, voor de toelating tot dat traject kan worden geselecteerd. Hiervoor is geen regeling in de wet nodig.

In de rechten en plichten van studenten die uit de inschrijving voortvloeien en de collegegeldheffing is in het wetsvoorstel geen inhoudelijke wijziging gebracht.

Medezeggenschap

Zoals uit paragraaf 5 is in het wetsvoorstel voor de medezeggenschap van het personeel gekozen voor de WOR. Het wetsvoorstel biedt niet meer het alternatief van een stelsel van ongesplitste medezeggenschap. De consequentie hiervan is dat het wetsvoorstel de medezeggenschap van studenten regelt.

Naar analogie van hetgeen in het wetsvoorstel is bepaald inzake de bestuursorganisatie, wordt in het wetsvoorstel voorgeschreven dat de medezeggenschap van studenten wordt geregeld bij of krachtens de statuten van de rechtspersoon die de instelling in stand houdt. Daarbij moet – bij

wijze van bekostigingsvoorwaarde – de wettelijke regeling in acht worden genomen. Die wettelijke regeling voorziet in een centrale studentenraad en in facultaire studentenraden. Evenals bij de regeling van de bestuursstructuur kan uitsluitend van de wettelijke regeling worden afgeweken op grond van de eigen levensbeschouwelijke aard. Een beroep daarop is onderworpen aan ministeriële toetsing aan de redelijkheid.

Bij de regeling van de bevoegdheden van de studentenraden is recht gedaan aan de uitgangspunten van de WOR en de Wet medezeggenschap cliënten zorginstellingen. Dit betekent dat met het toekennen van instemmingsrecht aan de studentenraden in het wetsvoorstel spaarzaam is omgegaan. Instemmingrecht is in het voorstel alleen gegeven ten aanzien van het door het college van bestuur vast te stellen reglement voor de studentenraden. In dat reglement kan ook instemmingsrecht worden gegeven aan andere voorgenomen besluiten van college van bestuur of faculteitsbestuur. Conform de uitgangspunten van de WOR kan geen instemmingsrecht worden gegeven ten aanzien van voorgenomen besluiten op strategisch, organisatorisch of bedrijfseconomisch gebied. Ook kan geen instemmingsrecht worden gegeven ten aanzien van voorgenomen besluiten tot vaststelling of wijziging van een aantal regels die ingevolge het hoofdstuk inzake de overige voorwaarden voor accreditatie moeten worden vastgesteld.

De studentenraden hebben adviesrecht onder andere op alle voorgenomen besluiten tot vaststelling van het beleid van de instelling met betrekking van de kwaliteitszorg ten aanzien van het onderwijs, op alle voorgenomen besluiten waarbij regels worden vastgesteld of gewijzigd die rechtstreeks op de positie van de studenten van de instelling, resp. faculteit betrekking hebben, en van het algemeen resp. facultair studentenstatuut, alsmede op alle voorgenomen besluiten met betrekking tot aangelegenheden die de goede gang van zaken bij het onderwijs binnen de instelling resp. binnen de faculteit betreffen.

Het advies van een studentenraad is een serieuze zaak. Het advies moet worden gevraagd op een zodanig tijdstip dat het van wezenlijke invloed kan zijn op de besluitvorming, het desbetreffende bestuur moet de raad in de gelegenheid stellen met hem overleg te voeren voordat advies wordt uitgebracht en de raad zo spoedig mogelijk schriftelijk in kennis stellen van de wijze waarop aan het uitgebrachte advies gevolg wordt gegeven. Indien het bestuur het advies niet of niet geheel wil volgen, moet de raad in de gelegenheid worden gesteld nader overleg met het bestuur te voeren alvorens het besluit definitief wordt genomen. Als het besluit van het bestuur niet overeenstemt met het advies van de studentenraad, is het verplicht de uitvoering van zijn besluit op te schorten tot een maand na de dag waarop de studentenraad van het besluit in kennis is gesteld. De verplichting vervalt wanneer de raad te kennen geeft daaraan geen behoefte te hebben. Binnen die termijn kan de studentenraad bij de ondernemingskamer van het gerechtshof te Amsterdam beroep instellen tegen een besluit van het bestuur. Beroep kan ook worden wanneer feiten of omstandigheden bekend zijn geworden, die, waren zij aan de studentenraad bekend geweest ten tijde van het uitbrengen van zijn advies, aanleiding zouden kunnen zijn geweest om dat advies niet uit te brengen zoals het is uitgebracht. Deze regeling is ontleend aan de Wet op de ondernemingsraden.

Rechtsbescherming

In de bestaande rechtsbescherming van studenten brengt het voorstel geen wijziging behoudens drie uitzonderingen:

- het College van beroep voor het hoger onderwijs wordt ingebed in de rechterlijke macht,

- het in het kader van “versterking besturing” uit de WHW geschrapte collectief klachtrecht van studenten wordt weer ingevoerd, uiteraard met behoud van het individuele klachtrecht en
- de in het kader van “versterking besturing” geïntroduceerde “toegankelijke en eenduidige faciliteit” wordt geschrapt.
- aan het studentenstatuut wordt opgedragen een beschrijving te geven van de binnen de instelling geldende procedures voor de behandeling van klachten en geschillen, van de procedures voor de behandeling van geschillen inzake de medezeggenschap van studenten alsmede van de beroepsrechten die kunnen worden ontleend aan deze wet en andere wettelijke regelingen. Het statuut moet op toegankelijke wijze langs elektronische weg wordt gepubliceerd. Ieder kan zich dus op deze wijze op de hoogte stellen bij welk orgaan en binnen welke termijn een klacht, bezwaar of beroep kan worden ingediend. Aan de bedoelde faciliteit is overigens al door de meeste instellingen virtueel vorm gegeven.

3.7. Universitaire medische centra

In het wetsvoorstel is de regeling van de academische ziekenhuizen aangepast aan de vorming van universitaire medische centra. Hierbij worden de doelstelling van deze centra geregeld, waaronder het, uit naam en onder verantwoordelijkheid van de universiteit waarmee zij zijn verbonden, verzorgen van wetenschappelijk geneeskundig onderwijs en verrichten van wetenschappelijk geneeskundig onderzoek. Ook wordt deze doelstelling geconcretiseerd in de taak het namens die universiteit verzorgen van in elk geval de bachelor- en masteropleidingen geneeskunde. Voorts heeft de regeling betrekking op de aanspraak van deze centra op bekostiging. Daarbij gaat het om de aanspraak van het centrum op het geoormerkte deel van de rijksbijdrage aan de universiteit in verband met de werkplaatsfunctie maar ook om de aanspraak van het centrum jegens de universiteit waarmee het is verbonden, op bekostiging van de taken die het op naam en onder verantwoordelijkheid van de universiteit uitvoert. Over de omvang hiervan en de daarvoor in aanvulling op de wet geldende nadere bekostigingsvoorwaarden zullen het college van bestuur en de raad van bestuur van het centrum afspraken moeten maken.

De in de desbetreffende overeenkomst vast te leggen nadere bekostigingsvoorwaarden dienen erin elk geval in te voorzien dat de opleidingen die het centrum verzorgt waaraan wettelijke titels zijn verbonden, onderworpen zijn aan het kwaliteitssystem van de universiteit en dat de academische vrijheid in acht wordt genomen. In die voorwaarden zal ook moeten worden aangegeven welke informatie het centrum aan de universiteit verstrekt. De studenten blijven aan de universiteit ingeschreven; zij moeten op dezelfde wijze worden behandeld als alle studenten van de universiteit. Het personeel dat binnen het centrum de opleidingen verzorgt of wetenschappelijk geneeskundig onderzoek verricht, is in dienst van het centrum voor zover de universiteit en het centrum niet anders overeenkomen. Hoogleraren kunnen als zodanig echter uitsluitend aan de universiteit worden benoemd.

De huidige regeling van de bestuursorganisatie in de WHW die voorziet in een raad van bestuur, raad van toezicht en stafconvent is gehandhaafd. Wel is expliciet bepaald dat de raad van bestuur van het centrum tevens fungeert als faculteitsbestuur, dat de decaan geneeskunde in die raad zitting heeft, dat de decaan wordt benoemd en ontslagen door het college van bestuur in overeenstemming met de raad van toezicht van het centrum en de overige leden van de raad van bestuur worden benoemd en ontslagen door de raad van toezicht van het centrum in overeenstemming met het college van bestuur.

Het wetsvoorstel gaat ervan uit dat ook de thans bestaande openbare academisch ziekenhuizen een privaatrechtelijke status zullen hebben verkregen. Om deze reden zijn, de bepalingen van de WHW over gemeenschappelijke organen van universiteit en universitair medisch centrum en die over de dubbele aanstelling van het personeel niet overgenomen. Net zo min als voor de universiteiten behoeft de wet regels te geven voor de arbeidsvoorwaarden en medezeggenschap van het personeel van het universitair medisch centrum. Daarvoor gelden de normale regels. Voor de medezeggenschap van de studenten binnen het universitair medisch centrum, moet worden voorzien in een studentenraad.

4. Structuur van het wetsvoorstel

Het wetsvoorstel is opgebouwd rond de twee belangrijkste bevoegdheden van de minister: het besluiten over accreditatie van instellingen en het besluiten over bekostiging van instellingen. In hoofdstuk 2 is de accreditatie geregeld en in hoofdstuk 4 de bekostiging. Hoofdstuk 3 regelt, in aanvulling op hoofdstuk 2, de overige accreditatievoorwaarden en hoofdstuk 5, in aanvulling op hoofdstuk 4, de overige bekostigingsvoorwaarden. In hoofdstuk 6 zijn de universitaire medische centra geregeld die verbonden zijn aan bekostigde universiteiten waaraan een opleiding tot arts is verbonden. Hoofdstuk 1 bevat een aantal algemene bepalingen. Hoofdstuk 7 bevat bepalingen over handhaving alsmede sanctie- en strafbepalingen. Hoofdstuk 8 betreft het overleg van minister en studentenorganisaties in de zgn. Studentenkamer. Hoofdstuk 9 ten slotte bevat enkele slotbepalingen. Waar de bepalingen van de hoofdstuk 1, 7, 8 en 9 op instellingen betrekking hebben, hebben naar hun aard rechtstreekse werking.

De overige accreditatievoorwaarden, die zijn neergelegd in hoofdstuk 3, hebben betrekking op de opleiding, de verschillende typen opleidingen, gezamenlijke opleidingen, de vorm waarin het onderwijs in een opleiding kan worden verzorgd, de studielast, beroepsvereisten, de vooropleidingseisen, de examens, tentamens en doctoraten, getuigschriften, verklaringen en titulatuur. De vooropleidingseisen – in het wetsvoorstel aangeduid als toegang- en toelatingsvoorwaarden – brengen tot uitdrukking het beginniveau dat bachelor-, initiële master- resp. postinitiële masteropleidingen ten minste moeten hebben. Deze overige accreditatievoorwaarden van hoofdstuk 3 gelden voor alle geaccrediteerde instellingen, zowel voor de instellingen die worden bekostigd als voor de instellingen die niet worden bekostigd.

De overige bekostigingsvoorwaarden, neergelegd in hoofdstuk 5, hebben betrekking op de bestuursstructuur, de inschrijving van studenten, de weigering en beëindiging van de inschrijving, het inschrijvingsrecht, de rechten en plichten aan de inschrijving verbonden, de collegegeldheffing, het bindend studieadvies, numerus fixus en selectie in geval van een numerus fixus, de medezeggenschap en de rechtsbescherming van studenten.

5. Invoerings- en overgangsrecht

Gelet op de complexiteit van het invoerings- en overgangsrecht zal daarvoor een afzonderlijke wet moeten komen. In dat invoerings- en overgangsrecht moet de omzetting van de openbare universiteiten in universiteiten met een privaatrechtelijke status worden geregeld met de gevolgen daarvan zoals de omzetting van de ambtelijke aanstelling van het personeel in civielrechtelijke arbeidsovereenkomsten. Er zullen voorts termijnen moeten worden aangegeven waarbinnen accreditatie van de verschillende instellingen moet worden gevraagd. Dit zal gefaseerd moeten gebeuren om te voorkomen dat er nu en over tien jaar telkens weer een veelheid van aanvragen tegelijkertijd wordt gedaan. Binnen de instellingen moet de

medezeggenschap worden aangepast. Het College van beroep voor het hoger onderwijs moet worden ingepast in de rechterlijke macht met behoud van de laagdrempeligheid (geen verplichte procesvertegenwoordiging; laag griffierecht). Verkregen rechten van studenten en afgestudeerden moeten worden gewaarborgd. De bepalingen van de WHW betreffende de Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen en de Koninklijke Bibliotheek alsmede die betreffende de educatieve voorziening bij de academische ziekenhuizen zullen moeten worden gehandhaafd. Het ligt voor de hand dat de nieuwe wet ingevolge de invoerings- en overgangswet voor verschillende instellingen of typen instellingen op verschillende tijdstippen in werking treedt. Niet alle instellingen zullen zich tijdig op de nieuwe wet kunnen voorbereiden. Bij de invoeringswet ten slotte zal een aantal andere wetten technisch moeten worden aangepast.

6. Deregulering

Met de voorgestelde privaatrechtelijke status van alle instellingen voor hoger onderwijs, instellingsaccreditatie, macrodoelmatigheidstoets op domeinniveau en het schrappen van regels inzake de vestigingsplaats van opleidingen wordt de speelruimte van de instellingen voor hoger onderwijs aanzienlijk vergroot. Tevens is een aantal overbodige regels, zoals die inzake onderzoeksinstituten binnen faculteiten, tussen faculteiten en instellingen geschrapt. Deze kunnen binnen instellingen worden opgericht bij gemeenschappelijke regeling en tussen instellingen bij overeenkomst.

Voorts wordt voorgesteld een aantal ministeriële regelingen te schrappen. Het betreft hier regelingen inzake toevoegingen aan titels in het wetenschappelijk onderwijs en inzake de omzetting van buitenlandse titel in de typisch Nederlandse titels ingenieur, meester, doctorandus en baccalaureus. Het vaststellen van eventuele toevoegingen aan titels is – zoals dat ook al in het hoger beroepsonderwijs het geval is – overgelaten aan het instellingsbestuur. Over de omzetting van buitenlandse titels in Nederlandse titels beslist de minister in individuele gevallen.

Voorts zijn de voorgeschreven algemene maatregel van bestuur en ministeriële regeling waarbij opleidingen worden aangewezen waarbij aan de poort mag worden geselecteerd, resp. specifieke eisen worden geformuleerd die bij een dergelijke selectie gelden voor opleidingen op het gebied van de kunst vervallen. In het wetsvoorstel wordt nauwkeurig omschreven in welke – beperkte – gevallen bij een bekostigde instelling selectie aan de poort mogelijk is. De desbetreffende bepalingen zijn aangescherpt. Zij zijn bovendien geformuleerd als accreditatievoorwaarden en voor de bekostigde instellingen tevens als bekostigingsvoorwaarden. Mocht een bekostigde instelling zich hier niet aan houden, zijn repressieve maatregelen mogelijk, waaronder als ultimum remedium beëindiging van de accreditatie en de bekostiging. In verband met dit laatste is ook geen behoefte aan de zeer gedetailleerde regelgeving in het kader van “ruim baan voor talent”. Deze is dan ook niet overgenomen net zomin als de beperkingen om binnen een opleiding voor een speciaal traject gericht te selecteren. Het was en is altijd mogelijk binnen een opleiding voor een specifieke doelgroep een bijzonder traject te organiseren. Daarvoor is geen wettelijke regeling nodig mits, afgezien van dat traject, de opleiding zelf toegankelijk blijft voor hen die daartoe op grond van hun vooropleiding toegang hebben.

Ook wordt nog voorgesteld de ministeriële regeling te schrappen op grond waarvan het instellingsbestuur aan de bezitter van een al dan niet in Nederland afgegeven diploma vrijstelling

verleent van de toegangsvoorwaarden. Deze regeling is niet nodig, gezien de bevoegdheid van het instellingsbestuur hierover in individuele gevallen te beslissen.

Ten slotte is de zeer gedetailleerde bureaucratische wettelijke regeling inzake experimenten in het kader van ruimte voor innovatie niet overgenomen. Met de ruimte die dit wetsvoorstel aan de instellingen geeft, is aan zo'n regeling geen behoefte.

ARTIKELEN

Algemene bepalingen

Artikel 1.1. In dit artikel, dat vergelijkbaar is met artikel 1.1 van de WHW is een aantal wets-technische definities opgenomen, dat wil zeggen definities die een belangrijke systematische of redactionele vereenvoudiging mogelijk maken. Definities die in dit licht niet noodzakelijk zijn, zoals die van «inspectie», «duale opleiding», «studiepunt» «Accreditatieverdrag» en «Ad-programma», alsmede definities die niet passen bij de in het wetsvoorstel opgenomen voorstellen, zoals die van «instelling voor hoger onderwijs», «toets nieuwe opleiding», «toets nieuw Ad-programma», «graad» en «rechtspersoon voor hoger onderwijs», zijn niet overgenomen. Evenmin is overgenomen de in de WHW opgenomen leerstellige definitie van «accreditatie». Een dergelijke definitie behoort eerder thuis in een toelichting dan in de tekst van een wet. De definitie van «Onze minister» is aangepast in verband met de vorming van het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie. In de definitie van «hoger beroepsonderwijs» is theoretische kennis vervangen door wetenschappelijke kennis.

Artikel 1.2. In dit artikel is bepaald dat Nederlandse universiteiten en hogescholen uitsluitend zijn de krachtens de WHOO geaccrediteerde universiteiten en hogescholen. Deze bepaling is opgenomen naar aanleiding van het rapport van prof. mr. P.J.J. Zoontjens en drs. A.J. Nijssen, getiteld “De universiteit, onderzoek naar de bescherming van instellingsbenamingen, graden en titels” (Kamerstukken II, 2009-2010, 31 821, bijlage bij nr. 78). Met dit artikel hangt samen het voorgestelde artikel 7.9 dat verbiedt een organisatie die geen Nederlandse universiteit of hogeschool is of een onderdeel daarvan zich uit te geven of aan te prijzen als een Nederlandse universiteit of hogeschool dan wel zich zodanig te gedragen dat de indruk wordt gewekt dat de organisatie of het onderdeel daarvan een instelling is in de zin van de wet.

Artikel 1.3. Universiteiten zijn gericht op het verzorgen van wetenschappelijk onderwijs en het verrichten van wetenschappelijk onderzoek. Hogescholen zijn gericht op het verzorgen van hoger beroepsonderwijs. Deze wettelijke doelomschrijving bepaalt het werkgebied van de universiteit, resp. hogeschool. De wet legt binnen de wettelijke doelstelling aan universiteiten en hogescholen expliciet bepaalde taken op. Op deze wettelijke taken wordt hierna ingegaan. Zij kunnen uiteraard naast die wettelijke taken allerlei andere activiteiten ondernemen als deze maar dienstig zijn aan de verwezenlijking van hun wettelijke doelstelling. Binnen hun wettelijke doelstelling zijn zij daarin vrij. Daarbij hebben zij uiteraard het geschreven en ongeschreven recht zoals dat voor ieder in Nederland geldt, in acht te nemen. De wettelijke doelomschrijving is niet alleen bepalend voor de aard van de activiteiten van de universiteit of hogeschool. Zij is ook bepalend voor de interne organisatie van de instelling en voor de eisen die zij aan haar personeel stelt. De interne organisatie dient zodanig te zijn ingericht dat het doel van de instelling optimaal kan worden gerealiseerd. Het personeel moet over zodanige kwaliteiten beschikken dat het optimaal aan de verwezenlijking van de doelstelling kan bijdragen.

De wettelijke doelstellingen van de universiteiten en hogescholen worden in het onderhavige artikel vervolgens geconcretiseerd in wettelijke taken, d.w.z. taken die zij in elk geval moeten verrichten. Deze taken kunnen uiteraard uitsluitend aan de bekostigde instellingen worden opgelegd. Voor de uitvoering van die taken worden zij immers bekostigd (art. 4.2). Bekostigde universiteiten hebben tot taak het verzorgen van initiële opleidingen in het wetenschappelijk onderwijs, het verrichten van wetenschappelijk onderzoek, het voorzien in de opleiding tot wetenschappelijk onderzoeker of technologisch ontwerper en het overdragen van kennis ten behoeve van de maatschappij. Bekostigde hogescholen hebben tot taak het verzorgen van bacheloropleidingen en, in voorkomende gevallen, van initiële masteropleidingen in het hoger beroeps onderwijs alsmede het overdragen van kennis ten behoeve van de maatschappij en het verrichten van ontwerp- en ontwikkelactiviteiten of onderzoek gericht op de beroepspraktijk.

Levensbeschouwelijke universiteiten komen in het wetsvoorstel als een aparte categorie niet meer voor. Daar is ook geen reden voor. Technische universiteiten of hogescholen en “groene” universiteiten en hogescholen zijn immers ook niet als afzonderlijke categorieën opgenomen. Het is ook niet nodig dit te doen met deze levensbeschouwelijke universiteiten. Bovendien belemmert de positionering in de wet van de levensbeschouwelijke universiteiten als een afzonderlijke categorie universiteiten met een beperkte wettelijke doelstelling waarin het door hen gegeven onderwijs stringent aan een levensbeschouwelijk ambt of beroep wordt gekoppeld, de verdere ontwikkelingsmogelijkheden van deze instellingen. Op deze wijze wordt het hen onmogelijk gemaakt opleidingen aan te bieden die weliswaar geïnspireerd zijn door de desbetreffende levensbeschouwing maar niet tot een specifiek levensbeschouwelijk ambt of beroep opleiden. Overigens wordt ook aan andere (bijzondere) universiteiten en hogescholen onderwijs verzorgd voor een levensbeschouwelijk ambt of beroep en onderzoek verricht op levensbeschouwelijk terrein. De levensbeschouwelijke universiteiten zijn dan ook “gewoon” universiteiten met de doelstelling van de universiteit zoals deze het wetsvoorstel is omschreven. Wanneer het bijzondere levensbeschouwelijke karakter van de betrokken instellingen of van andere instellingen zich tegen toepassing van bepaalde wetsbepalingen zou verzetten, is daarin altijd in het wetsvoorstel, zoals ook nu het geval is op het gebied van de bestuursorganisatie en de medezeggenschap van de studenten (artt. 5.1 en 5.62).

Artikel 1.4. In het algemeen deel van deze memorie van toelichting is uiteengezet, waarom het wenselijk is de zelfstandigheid van de universiteiten en hogescholen ook op het gebied van het onderwijs te vergroten. In verband hiermee wordt voorgesteld de opleiding als aangrijpingspunt voor bemoeienis van de overheid te verlaten. Wat de accreditatie betreft wordt voorgesteld de accreditatie van individuele opleidingen te vervangen door accreditatie van de instelling. Voor de macrodoelmatigheidstoets wordt voorgesteld het hogere aggregatieniveau van het domein. Een domein is niet zo ruim als het begrip sector dat in de nota “Hoger Onderwijs: Autonomie en Kwaliteit” (HOAK) (Kamerstukken II, 1985-1986, 19 253, nr 2) en het oorspronkelijk ontwerp van de WHW (Kamerstukken II, 1988-1989, 21 073, nr 2) werd voorgesteld. Een domein ligt tussen het niveau van de opleiding en het niveau van de sector in. Bij de accreditatie van een instelling als universiteit of hogeschool wijst de minister aan die universiteit of hogeschool domeinen toe. Alleen binnen (het geheel van) de aan die instelling toegewezen domeinen kunnen opleidingen worden ingesteld in de zin van de WHOO met de wettelijk titulatuur. In het kader van de beslissing van de minister over de bekostiging van een universiteit of hogeschool bepaalt de minister voor welke domeinen de instelling wordt bekostigd. Hiervoor is de uitkomst van de macrodoelmatigheidstoets beslissend. De minister kan voorts bepalen dat een instelling voor een of meer van haar domeinen niet langer wordt bekostigd. Verwezen zij naar de toelichting op de artikelen 4.1 en 4.3.

In het onderhavige artikel is een lijst opgenomen van mogelijke domeinen van een universiteit. Ook zijn enige mogelijke domeinen van een hogeschool genoemd. Om te komen tot een definitieve lijst van domeinen is overleg met de besturen van deze instellingen nodig.

Artikel 1.5. Sedert het eind van de jaren negentig van de vorige eeuw hebben zich in de relatie universiteit en academisch ziekenhuis ontwikkelingen voorgedaan die hebben geresulteerd in de vorming van universitaire medische centra. Daarbij is de faculteit der geneeskunde in vergaande mate in het ziekenhuis geïntegreerd. Het wezen van een universitair medisch centrum bestaat hierin dat het niet alleen de taken uitvoert van het academisch ziekenhuis maar ook belast is met de uitvoering van de taken van de faculteit: het verzorgen van het wetenschappelijk geneeskundig onderwijs en het verrichten van het wetenschappelijk geneeskundig onderzoek. Hierbij moet de kanttekening worden gemaakt dat in een universitair medisch centrum wetenschappelijk geneeskundig onderwijs wordt verzorgd en het wetenschappelijk geneeskundig onderzoek wordt verricht *op naam en onder verantwoordelijkheid van de desbetreffende universiteit*. Bij het wetenschappelijk geneeskundig onderwijs gaat het om initieel en postinitieel onderwijs dat wordt verzorgd in de vorm van opleidingen in de zin van de WHOO. Voor medische vervolgoopleidingen is het universitair medisch centrum zelf verantwoordelijk. Het wetsvoorstel gaat uit van het bestaan van universitaire medische centra: in het onderhavige artikel wordt bepaald dat aan elke krachtens de WHOO bekostigde universiteit met een domein Geneeskunde waarin een opleiding tot arts is ingesteld, een universitair medisch centrum is verbonden. Voorts worden de wettelijke doelstellingen omschreven alsmede de wettelijke taken van het centrum. Uitsluitend de taak die bestaat in het verzorgen van bachelor- en masteropleidingen binnen het domein der geneeskunde van die universiteit en het verrichten van wetenschappelijk geneeskundig onderzoek worden de centra via de betrokken universiteit bekostigd. Verwezen zij naar de toelichting op de artikelen 4.6 en 6.1.

Artikel 1.6. Een rechtspersoon kan een of meer instellingen voor hoger onderwijs, universiteiten dan wel hogescholen, in stand houden. Indien een rechtspersoon zowel een universiteit als hogeschool in stand houdt, kan in de statuten van die rechtspersoon worden bepaald dat die universiteit en hogeschool een instellingengemeenschap vormen. Een instellingengemeenschap wordt in het wetsvoorstel als een instelling beschouwd. Dit betekent dat er één bestuurlijke organisatie is met onder andere één college van bestuur en één raad van toezicht. Twee of meer hogescholen dan wel twee of meer universiteiten die van één rechtspersoon uitgaan, kunnen geen instellingengemeenschap vormen. In dat geval zijn er evenveel colleges van bestuur als er instellingen zijn. De Open Universiteit Nederland omvat een universiteit en een hogeschool. Zij is dus, als dat in de statuten zal zijn aangegeven, een instellingengemeenschap. Het bijzondere van de Open Universiteit Nederland is dat zij de bachelor- en initiële masteropleidingen opleidingen in het wetenschappelijk onderwijs en het hoger beroepsonderwijs verzorgt in de vorm van afstandsonderwijs. Zij heeft daarop overigens geen monopolie. Indien echter andere bekostigde instellingen hoger afstandsonderwijs gaan verzorgen, kan echter als dit wordt gefinancierd uit de rijksbijdrage, sprake zijn van een ondoelmatige besteding daarvan.

Artikel 1.7. In dit artikel is, in het voetspoor van de WWO 1986 en de WHW, het fundamentele beginsel van de academische vrijheid verankerd. De academische vrijheid is een recht dat ten nauwste samenhangt met de vrijheid van meningsvorming en meningsuiting en dat specifiek gericht is op de positie van de individuele docenten en onderzoekers maar ook op die van de studenten. In wezen gaat het erom dat zij in vrijheid onderwijs geven, onderzoek verrichten, respectievelijk onderwijs ontvangen. Zij hebben de vrijheid om eigen wetenschappelijke inzichten te volgen en daarbij niet afhankelijk te zijn van bepaalde politieke, filosofische of

wetenschapstheoretische opvattingen. De academische vrijheid kent drie aspecten: de vrijheid in het geven van onderwijs, de vrijheid in het ontvangen van onderwijs en de vrijheid in het beoefenen van de wetenschap. De vrijheid in het geven van onderwijs duidt allereerst op de vrijheid van de docent om op zijn vakgebied die wetenschappelijke opvattingen te verkondigen die naar zijn mening de juiste zijn en vervolgens op zijn bevoegdheid inhoud en methode van het door hem te geven onderwijs te bepalen. Uiteraard is dit recht niet onbepikt. De docent werkt in het kader van een door het faculteitsbestuur vastgestelde onderwijs- en examenregeling. Zijn onderwijs dient er ook op gericht te zijn om op didactisch verantwoorde wijze studenten verder te brengen in het vak. Terzijde zij opgemerkt dat voor de docenten aan bijzondere universiteiten op een levensbeschouwelijke grondslag daarboven nog een bijzondere beperking kan zijn gelegen, doordat zij zich kunnen hebben verbonden tot een bepaalde gedragswijze in relatie tot de grondslag en identiteit van die instelling. Maar binnen die kaders mag de docent er aanspraak op maken dat hem de ruimte wordt gelaten voor eigen inzichten en creativiteit, opdat hij volgens de aan de professie ontleende standaarden verantwoord onderwijs kan geven en geen compromissen behoeft te sluiten met zijn wetenschappelijke en morele integriteit. De vrijheid in het ontvangen van onderwijs duidt op de vrijheid van de student om niet te worden gedwongen bepaalde wetenschappelijke opvattingen aan te hangen of te verkondigen. Zij duidt dus niet op de vrijheid om naar tijd en plaats onbepikt onderwijs te ontvangen, maar op een vrijwaring van indoctrinatie. De vrijheid in het beoefenen van de wetenschap houdt de vrijheid van de wetenschapsbeoefenaar in om zelf het onderzoekthema te initiëren en bij het verrichten van onderzoek eigen inzichten te volgen. Ook deze vrijheid is niet geheel onbepikt. Het onderzoekthema moet passen in het door het faculteitsbestuur vastgestelde onderzoeksprogramma. Het te verrichten onderzoek zal moeten voldoen aan maatschappelijke en ethische normen; zo is het vanzelfsprekend dat niemand aan de vrijheid van onderzoek zonder meer het recht kan ontlenen om proeven op mensen en dieren te doen. En het onderzoek zal uiteraard moeten voldoen aan door de vakgenoten erkende maatstaven. Hetgeen is gesteld ten aanzien van de vrijheid in het geven van onderwijs gaat ook hier op: de onderzoeker moet het door hem te verrichten onderzoek kunnen verantwoorden met zijn wetenschappelijke en morele integriteit en daartoe dient hem de nodige ruimte te worden gelaten.

Het beginsel van de academische vrijheid is voor het wetenschappelijk onderzoek van het grootste belang geweest om te waarborgen dat onderzoekers in alle vrijheid onderzoek kunnen verrichten en de resultaten kunnen publiceren. Voor het hoger beroepsonderwijs speelt een aspect van academische vrijheid een rol zowel bij de overdracht van door wetenschappelijk onderzoek verworven kennis en inzichten als bij het op de beroepspraktijk gerichte onderzoek. Met de introductie van lectoren in het hoger beroepsonderwijs en het belangrijker worden van het onderzoek bij hogescholen, is ook voor het hoger beroepsonderwijs het belang van het beginsel van de academische vrijheid toegenomen, niet alleen meer als de vrijheid in het geven van onderwijs en de vrijheid in het ontvangen van onderwijs maar ook als de vrijheid in het verrichten van onderzoek.

Om duidelijk te maken dat het beginsel van de academische vrijheid niet alleen in acht moet worden genomen door functionarissen en organen binnen de instelling maar ook door bijv. externe opdrachtgevers is de bepaling opnieuw geformuleerd in deze zin dat niet “aan de instellingen” maar “ten aanzien van de docenten, onderzoekers en studenten van een instelling dan wel van een universitair medisch centrum” de academische vrijheid in acht wordt genomen.

Artikel 1.8. Gehandhaafd is de bepaling over de richtlijnen met betrekking tot de ethische aspecten verbonden aan de werkzaamheden van de instelling. Het in deze context minder

gelukkige woord “richtlijnen” is vervangen door het woord regels. Richtlijnen in de zin van het wetsvoorstel worden gegeven aan functionarissen en organen niet aan personeelsleden en studenten. Het gaat erom dat degenen die de werkzaamheden verrichten, de docenten en onderzoekers en in voorkomende gevallen studenten de vastgestelde regels in acht te nemen. De bepaling is voorts facultatief geformuleerd. Het is aan het instellingsbestuur resp. de raad van bestuur van een universitair medisch centrum vaststellen of en in hoeverre deze regels nodig zijn. Indien ten behoeve van de werkzaamheden van de instelling gebruik wordt gemaakt van dieren dan wel mensen voor proeven, onderscheidenlijk voor demonstraties of proeven, moeten de regels daarop mede betrekking hebben.

ACCREDITATIE

Artikel 2.1. In dit artikel is aangegeven wat de betekenis is van accreditatie van een instelling. Uitsluitend aan de met goed gevolg afgelegde examens van opleidingen aan geaccrediteerde instelling zijn de in deze wet genoemde titels verbonden. Uitsluitend aan het door een krachtens deze wet geaccrediteerde universiteit verleend doctoraat is de doctorstitel verbonden. Voorts hebben degenen die het in voltijdse vorm verzorgde onderwijs volgen van een opleiding aan een geaccrediteerde instelling met het oog op het afleggen van de examens van die opleiding, en overigens aan de desbetreffende voorschriften van de Wet studiefinanciering 2000 voldoen, aanspraak op studiefinanciering. Accreditatie is dus conditio sine qua non voor het recht van een instelling in Nederland de titels te verlenen genoemd in de artikelen 3.45 en 3.46 en, voor zover het een universiteit betreft, de titel Doctor, genoemd in artikel 3.49, eerste lid. In artikel 7.8, eerste lid, is het verlenen van de titels door anderen strafbaar gesteld. Accreditatie is ten gevolge hiervan ook – indirect – conditio sine qua non voor het overige civiel effect i.c. benoembaarheid in bepaalde beroepen.

Artikel 2.2. Zoals in paragraaf 2.2 van het algemeen deel van deze memorie is gezegd, is een van de uitgangspunten van het wetsvoorstel de introductie van een meer open systeem. De door de Grondwet gewaarborgde vrijheid van onderwijs brengt mee dat elke natuurlijk persoon of rechtspersoon een instelling voor hoger onderwijs mag oprichten. Een instelling voor hoger onderwijs die beschikt over een goed ingericht en adequaat werkend systeem van kwaliteitszorg kan door de minister indien tevens aan een aantal in het wetsvoorstel aangegeven is voldaan, worden geaccrediteerd als universiteit of hogeschool, al naar gelang het onderwijs wetenschappelijk onderwijs of hoger beroepsonderwijs is. De accreditatie wordt verleend door de minister op verzoek van het bestuur van de rechtspersoon die de instelling in stand houdt waarvoor accreditatie wordt verzocht. De minister moet de verzochte accreditatie verlenen indien hij heeft vastgesteld:

- dat de desbetreffende instelling wetenschappelijk onderwijs verzorgt en wetenschappelijk onderzoek verricht dan wel hoger beroepsonderwijs verzorgt en onderzoek verricht dat gericht is op de beroepspraktijk,
- de inrichting en werking van het systeem van kwaliteitszorg van de desbetreffende instelling ten aanzien van het onderwijs en onderzoek van de instelling naar het oordeel van de NVAO voldoet aan de eisen die daaraan, gelet op hetgeen internationaal gebruikelijk is, kunnen worden gesteld,
- de continuïteit van de rechtspersoon en van de desbetreffende instelling naar het oordeel van de minister voldoende is gewaarborgd, en
- de integriteit van het bestuur van de rechtspersoon dan wel van de desbetreffende instelling naar het oordeel van de minister voldoende is gewaarborgd.

De NVAO heeft een essentiële rol bij de advisering van de minister omtrent de opzet en werking van het kwaliteitszorgsysteem van de betrokken instelling. De beslissing inzake accreditatie wordt, zo wordt voorgesteld, niet bij de NVAO zelf belegd. Een goed opgezet en goed werkend kwaliteitszorgsysteem is immers niet de enige voorwaarde voor accreditatie. Ook de continuïteit van de instelling moet gewaarborgd zijn en voorts mag uit een oogpunt van integriteit niets op de bestuurders zijn aan te merken. Bij de beoordeling van de continuïteit gaat het mede om de financiële positie van de betrokken instelling. Deze continuïteit moet ook gedurende de accreditatietermijn worden gemonitord aan de hand van de jaarverslagen en -rekeningen van de instelling. Hiervoor is expertise op financieel gebied noodzakelijk. Deze expertise is bij het ministerie van OCW en bij de inspectie voor het onderwijs aanwezig. Het ministerie en de inspectie hebben een essentiële rol bij de beoordeling van de rechtmatigheid van de verkrijging van de rijksbijdrage door de bekostigde instellingen, van de rechtmatigheid en doelmatigheid van de besteding van die rijksbijdrage alsmede van de vraag of deze instellingen zich aan de bekostigingsvoorwaarden houden. Deze beoordeling kan niet aan de NVAO worden overgelaten. Het is de minister die hiervoor verantwoordelijk is jegens de Staten-Generaal. Het is ondoelmatig een deel van deze financiële expertise alleen wat betreft de beoordeling van de continuïteit van de niet-bekostigde instellingen voor hoger onderwijs bij de NVAO te beleggen en daardoor deze expertise te versnipperen.

De integriteit van bestuur is in elk geval onvoldoende gewaarborgd indien van het bestuur van de rechtspersoon of van de instelling dan wel van het orgaan dat met het toezicht op het bestuur is belast, een of meer personen deel uitmaken van wie vaststaat dat zij onherroepelijke veroordeeld zijn wegens misdrijf, zich – in welke hoedanigheid ook – hebben schuldig gemaakt aan handelen of nalaten dat ernstig nadeel heeft toegebracht aan de goede gang binnen een instelling voor hoger onderwijs, aan fraude bij het afnemen van examens of bij de verwerving van bekostiging dan wel, hoewel zij in de positie waren in geval van dergelijk handelen of nalaten van anderen daartegen maatregelen te nemen, dit achterwege hebben gelaten. Dergelijke personen geen deel uit te maken van het bestuur van een instelling waaraan de overheid door middel van accreditatie vertrouwen schenkt.

Afhankelijk van de vraag of de instelling wetenschappelijk onderwijs verzorgt en wetenschappelijk onderzoek verricht dan wel hoger beroeps onderwijs verzorgt en onderzoek gericht op de beroepspraktijk verricht, wordt zij geaccrediteerd als universiteit of hogeschool. Bij zijn besluit vermeldt de minister welke domeinen aan de instelling zijn verbonden. Alleen aan opleidingen binnen en of meer van die domeinen is de wettelijke titulatuur verbonden. Bij opleidingen die niet tot die domeinen behoren, is dit niet het geval. Zij zijn geen opleidingen in de zin van de wet. Indien het bestuur van een geaccrediteerde instelling op een later tijdstip uitbreiding van de instelling wenst met een of meer andere domeinen, moet het bestuur dit aan de minister verzoeken. Zo'n verzoek moet de minister honoreren. Er zij op gewezen dat het bezit van een domein voor een instelling niet vrijblijvend is. Domeinen waarbinnen geen opleiding wordt verzorgd of mede verzorgd, dienen aan die instelling te worden opgeheven.

De accreditatie wordt verleend voor een termijn van tien jaar. Gedurende de termijn van accreditatie moeten het instellingsbestuur en de desbetreffende andere organen van de instelling de overige voorwaarden voor accreditatie acht nemen. Deze overige accreditatievoorwaarden zijn neergelegd in hoofdstuk 3 van het wetsvoorstel.

Een aantal zaken van procedurele aard, te weten de vorm en inhoud waaraan het verzoek om accreditatie moet voldoen en welke informatie daarbij moet worden verstrekt alsmede welke

termijnen die bij de indiening en beoordeling van het verzoek in acht worden genomen, is gedelegeerd aan een algemene maatregel van bestuur. Indien een verzochte accreditatie wordt geweigerd, voorziet artikel 2.6 in de mogelijkheid van beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Artikel 2.3. Hoewel de accreditatie wordt verleend voor een termijn van tien jaar, kan zij door de minister tussentijds worden beëindigd als niet meer wordt voldaan aan de voorwaarden voor accreditatie. Het gaat hierbij niet alleen om de voorwaarden waaraan moest worden voldaan om voor accreditatie in aanmerking te komen maar ook om de overige accreditatievoorwaarden die zijn neergelegd in hoofdstuk 3. Indien deze overige accreditatievoorwaarden worden overtreden kan de NVAO ingevolge artikel 7.2 een bestuurlijke boete opleggen. Indien deze voorwaarden echter stelselmatig worden overtreden, zal de NVAO de minister moeten adviseren de accreditatie te beëindigen. Een beëindiging van de accreditatie op de grond of mede op de grond dat niet meer wordt voldaan aan de eisen omtrent de inrichting en werking van het systeem van kwaliteitszorg is uitsluitend mogelijk indien de NVAO daartoe heeft geadviseerd. Voordat de minister zijn besluit tot beëindiging van de accreditatie neemt, moet hij het bestuur van de rechtspersoon die de instelling in stand houdt, schriftelijk een waarschuwing geven. Indien binnen een hersteltermijn van zes maanden aan deze waarschuwing geen gevolg is gegeven, wordt de accreditatie van de instelling beëindigd. Tegen het besluit van de minister staat ingevolge artikel 2.6 beroep open bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. De werking van het besluit van de minister wordt opgeschort totdat de beroepstermijn is verstreken of, indien beroep is ingesteld, op het beroep is beslist.

Artikel 2.4. Accreditatie van een instelling kan eindigen door het verstrijken van de termijn waarvoor accreditatie is verleend. Zij kan tussentijds ook eindigen door een besluit van de minister. In beide geval rust op het bestuur van de rechtspersoon die de instelling in stand houdt, de plicht ervoor te zorgen dat degenen die in een opleiding van de instelling het onderwijs volgen, hun studie binnen redelijke termijn aan een geaccrediteerde instelling kunnen voltooien. De opleiding kan dus niet meer aan de desbetreffende instelling zelf worden voltooid. Het bestuur moet een geaccrediteerde instelling bereid vinden om de studenten “over te nemen” of om de gehele opleiding al dan niet tijdelijk over te nemen. Dit is de hoofdregel. Alleen indien dat bestuur deze zorgplicht niet kan nakomen, kan de minister op verzoek van dat bestuur bepalen, dat de studenten hun studie aan de instelling kunnen voltooien en dat aan de door hen met goed gevolg afgelegde examens alsnog de in deze wet genoemde titels zijn verbonden en hun aanspraak op studiefinanciering overeenkomstig de bepalingen van de Wet studiefinanciering 2000 behouden blijft. Bij zijn besluit stelt de minister daarvoor een redelijke termijn. Deze afwijking van de hoofdregel geldt niet voor hen die zich aan de desbetreffende instelling op de promotie voorbereiden. Hier blijft de hoofdregel gelden: het bestuur moet er zorg voor dragen dat zij alsnog binnen redelijke termijn aan een geaccrediteerde universiteit kunnen promoveren.

Artikel 2.5. De minister moet zijn besluiten tot accreditatie of beëindiging van accreditatie bekend maken in de Staatscourant. Hij zal ingevolge artikel 3.40 ook de registratie van de instelling in het Centraal register opleidingen hoger onderwijs (CROHO) beëindigen en dus ook van al haar opleidingen.

Artikel 2.6. In dit artikel is voorzien in de mogelijkheid van beroep tegen een besluit van de minister een verzochte accreditatie te weigeren of een verleende accreditatie te beëindigen. Een

belanghebbende kan hiertegen beroep instellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Artikel 2.7. In het eerste lid is aangegeven dat de Nederlands-Vlaamse Accreditatie Organisatie (NVAO) bedoeld in het Verdrag tussen Nederland en de Vlaamse Gemeenschap van België de accreditatieorganisatie is, die in het wetsvoorstel wordt bedoeld. Het verdrag regelt de taken van de NVAO alsmede de samenstelling, benoeming en taken van het bestuur en de adviesraad van de NVAO alsmede de financiering van de NVAO. De NVAO bezit rechtspersoonlijkheid en is gevestigd te Den Haag. Op de NVAO is – in aanvulling op het Accreditatieverdrag – de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen van toepassing. Die wet regelt onderwerpen als de rechtspositie van het personeel, de begroting en de inrichting daarvan, de jaarrekening, het jaarverslag, de vorming van een egalisatiereserve, de vernietiging van besluiten en het treffen van voorzieningen in geval van verwaarlozing van bestuur. Deze onderwerpen behoeven dus niet in het onderhavige wetsvoorstel te worden geregeld.

In het derde en vierde lid zijn de taken van de NVAO genoemd. Het verdrag moet hieraan worden aangepast omdat dit nog uitgaat van accreditatie van opleidingen. De NVAO heeft een adviserende en toezichthoudende taak. Zij adviseert de minister over de vraag of bij de instelling waarvoor accreditatie wordt verzocht, de inrichting en werking van het systeem van kwaliteitszorg ten aanzien van het onderwijs en onderzoek voldoet aan de eisen die daaraan, gelet op hetgeen internationaal gebruikelijk is, kunnen worden gesteld. Zij ziet erop toe de voorwaarden voor accreditatie worden nageleefd. Zij beschikt daartoe over een aantal bevoegdheden die in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) aan een toezichthouder zijn verleend. De NVAO is bevoegd inlichtingen te vorderen alsmede inzage van zakelijke gegevens en bescheiden. Zij is bevoegd van de gegevens en bescheiden kopieën te maken en als het maken van kopieën niet ter plaatse kan geschieden, de gegevens en bescheiden voor dat doel voor korte tijd mee te nemen tegen een door haar af te geven schriftelijk bewijs. Voorts is ieder verplicht aan de NVAO binnen de door haar gestelde redelijke termijn alle medewerking te verlenen die zij redelijkerwijs kan vorderen bij de uitoefening van haar bevoegdheden. Zij die uit hoofde van ambt, beroep of wettelijk voorschrift verplicht zijn tot geheimhouding, kunnen het verlenen van medewerking uitsluitend weigeren, voor zover dit uit hun geheimhoudingsplicht voortvloeit. Indien de NVAO heeft vastgesteld dat niet meer aan de accreditatievoorwaarden wordt voldaan, adviseert zij de minister de accreditatie te beëindigen. Het vijfde lid opent de mogelijkheid dat de NVAO nog andere taken krijgt opgedragen mits deze taken de hoofdtaken van de NVO ondersteunen of aanvullen. Het Accreditatieverdrag maakt dit expliciet mogelijk. Hiervoor is een ministeriële regeling nodig.

Artikel 2.8. Bij een verzoek om accreditatie of heraccreditatie adviseert de NVAO de minister over de vraag of de inrichting en werking van het systeem van kwaliteitszorg van de desbetreffende instelling ten aanzien van het onderwijs en onderzoek van de instelling voldoet aan de eisen die daaraan, gelet op hetgeen internationaal gebruikelijk is, kunnen worden gesteld. De NVAO moet behalve haar werkwijze ook deze eisen in een accreditatiekader concretiseren. Deze concretisering dient zich beperken tot de essentialia:

- de aanwezigheid bij de desbetreffende instelling van een systeem van kwaliteitszorg dat voorziet in self assessment, visitatie met site visit,
- de waarborgen dat visitatiecommissies bestaan uit onafhankelijke deskundigen en
- de waarborgen voor de betrokkenheid van studenten.

Voor het verkrijgen van het nodige draagvlak voor het accreditatiekader is in het tweede lid bepaald dat de NVAO voordat zij het accreditatiekader vaststelt of wijzigt, overleg pleegt met vertegenwoordigers van de geaccrediteerde instellingen en andere betrokkenen, waaronder de daarvoor in aanmerking komende belangenorganisaties van studenten en vakorganisaties van overheids- en onderwijspersoneel. In verband met het feit dat bij de beoordeling van het systeem van kwaliteitszorg moet worden gelet op hetgeen internationaal gebruikelijk is, is in het derde lid bepaald dat de NVAO over het accreditatiekader overleg pleegt met daarvoor in aanmerking komende instanties in de andere Europese landen, in het bijzonder met instanties in de grenslanden.

Het accreditatiekader of een wijziging daarvan behoeft de goedkeuring van de minister, die de goedkeuring uitsluitend kan onthouden in geval van strijd met het recht of het algemeen belang. De minister verleent zijn goedkeuring niet dan nadat vier weken zijn verstreken nadat zijn voornemen daartoe aan de beide kamers der Staten-Generaal is voorgelegd. Het besluit omtrent goedkeuring wordt binnen drie maanden na de verzending ter goedkeuring bekendgemaakt aan de NVAO. Het accreditatiekader of de wijziging daarvan wordt bekendgemaakt door plaatsing in de Staatscourant.

Artikel 2.9. De bestuursleden van de NVAO worden benoemd door het Comité van Ministers. Dit wordt gevormd door de Nederlandse minister van OCW en de Vlaamse minister die voor hoger onderwijs bevoegd is. Ingevolge het Verdrag wordt 60% van de bestuursleden voorgedragen door de Nederlandse Minister. In het onderhavige artikel is bepaald dat de minister van OCW voordat hij een voordracht doet, de geaccrediteerde instellingen gezamenlijk en de daarvoor in aanmerking komende vakorganisaties van overheids- en onderwijspersoneel in de gelegenheid stel om te worden gehoord. In verband met het benoemen van twee bestuursleden worden ook de belangenorganisaties van studenten gezamenlijk in de gelegenheid gesteld te worden gehoord. Ook voordat het Comité van Ministers een door de minister voorgedragen bestuurslid schorst of ontslaat, worden de instellingen en vakorganisaties door de minister gehoord. Om de onafhankelijkheid van de NVAO te waarborgen is expliciet bepaald dat aan de minister ondergeschikte ambtenaren niet als bestuurlid kunnen worden voorgedragen.

Artikel 2.10. Hoewel in het wetsvoorstel is voorzien in een duidelijke taakafbakening tussen NVAO en de inspectie voor het onderwijs, is de bepaling gehandhaafd dat de inspectie in de gelegenheid wordt gesteld de vergaderingen van de NVAO bij te wonen. Onderlinge afstemming blijft immers nodig zeker nu voor de bekostigde instellingen de accreditatievoorwaarden tevens bekostigingsvoorwaarden zijn.

Artikel 2.11. Nederland financiert 60% van de kosten van de NVAO. Daartoe stelt de minister van OCW minister stelt jaarlijks ten laste van de begroting van zijn ministerie aan de NVAO financiële middelen ter beschikking. Jaarlijks voor 1 september van enig kalenderjaar, maar niet dan nadat hij daarover met de NVAO heeft overlegd, stelt de minister het bedrag vast dat voor het daaropvolgende kalenderjaar aan de NVAO ter beschikking zal worden gesteld. Hij neemt dit bedrag op in het voorstel van wet tot vaststelling van de begroting van zijn ministerie. Het bij de begrotingswet vastgestelde bedrag wordt door de minister betaald in maandelijkse termijnen. Zolang de begrotingswet nog niet in werking is getreden, moet hij maandelijks voorschotten verstrekken.

Overige voorwaarden voor accreditatie

Artikel 3.1. De bepalingen van hoofdstuk 3 zijn voor geaccrediteerde instellingen, naast de in artikel 2.2, tweede lid, genoemde voorwaarden, overige voorwaarden voor accreditatie, waaraan ten minste moet worden voldaan. Deze overige accreditatievoorwaarden gelden dus voor alle geaccrediteerde instellingen, ongeacht of zij worden bekostigd of niet worden bekostigd. In verband hiermee is een aantal van deze bepalingen ten opzichte van de WHW technisch aangepast. Zo zijn termen zoals “inschrijving” en “student” die uitsluitend betekenis hebben voor bekostigde instellingen, door andere termen vervangen. Voorts is in deze bepalingen als orgaan van de instelling – naast de examencommissie en het college voor promoties – genoemd het instellingsbestuur. Bij bekostigde instellingen is dat het college van bestuur tenzij – met inachtneming van hoofdstuk 5, titel 1 – in de statuten van de rechtspersoon die de instelling in stand houdt, anders is bepaald. In een aantal gevallen moet ingevolge hoofdstuk 5, titel 1, in de statuten het instellingsbestuur worden “vertaald” als faculteitsbestuur. Bij niet bekostigde instellingen wordt ook in de statuten aangegeven welk orgaan ten aanzien van de desbetreffende bevoegdheid onder instellingsbestuur moet worden verstaan. Hoofdstuk 5, titel 1, geldt echter niet voor deze instellingen.

Artikel 3.2. In het wetsvoorstel is vastgehouden aan de opleiding als centraal begrip. Het onderwijs wordt door de instellingen aangeboden in de vorm van opleidingen. Met “onderwijs” wordt hier uiteraard bedoeld het onderwijs dat bij wet wordt geregeld, dus het onderwijs dat leidt tot examens waaraan de wettelijke titulatuur is verbonden. Ander hoger onderwijs zoals cursussen op het gebied van het postacademisch of post-hoger beroepsonderwijs, cursussen in het kader van het hoger onderwijs voor ouderen (HOVO), enz., leiden niet tot die titulatuur en zijn dan ook geen opleidingen in de zin van de wet. In het wetsvoorstel is het begrip “opleiding” omschreven aan de hand van de doelstelling: een opleiding is gericht op de verwezenlijking van welomschreven doelstellingen op het gebied van kennis, inzicht en vaardigheden waarover degene die de opleiding voltooit, dient te beschikken: de eindtermen. Zij bestaat uit een aantal onderwijseenheden. Aan het instellingsbestuur – bij een bekostigde instelling is dit in dit geval het faculteitsbestuur – is de plicht opgelegd ervoor te zorgen dat de onderwijseenheden van een opleiding een samenhangend geheel vormen. Een onderwijseenheid kan betrekking hebben op de praktische voorbereiding op de beroepsuitoefening zoals een stage en op de beroepsuitoefening in verband met het onderwijs in een duale opleiding, voor zover deze activiteiten onder begeleiding van de instelling plaatsvinden. Als deze begeleiding ontbreekt, is er geen sprake van een onderwijseenheid. In dat geval kunnen deze activiteiten echter wel voor de examencommissie grond zijn de examinandus geheel of gedeeltelijk vrij te stellen van het tentamen dat aan zo'n onderwijseenheid is verbonden.

Artikel 3.3. Binnen het wetenschappelijk onderwijs en het hoger beroepsonderwijs moet onderscheid worden gemaakt tussen bacheloropleidingen, initiële masteropleidingen en postinitiële masteropleidingen. Dit onderscheid is van belang voor de toegang of toelating tot de opleiding, de mogelijkheid van studiefinanciering en, voor zover het bekostigde instellingen betreft, voor de bekostiging. In het wetsvoorstel behoeven masteropleidingen in het hoger beroepsonderwijs niet meer door de minister als zodanig te worden aangemerkt. Ook in het hoger beroepsonderwijs kunnen zonder tussenkomst van de minister initiële en postinitiële masteropleidingen worden ingesteld. Opleidingen kunnen binnen een universiteit of hogeschool worden ingesteld; zij kunnen door meerdere universiteiten gezamenlijk, door meerdere hogescholen gezamenlijk dan wel door een universiteit of hogeschool met een buitenlandse instelling gezamenlijk worden ingesteld. Hiervoor zij verwezen naar artikel 3.4. Het onderwijs

in een opleiding kan in voltijdse vorm, in deeltijdse vorm of duale vorm worden verzorgd. Hierop heeft artikel 3.10 betrekking.

Artikel 3.4. Een instelling kan gezamenlijk met een of meer Nederlandse of buitenlandse instellingen voor hoger onderwijs een opleiding of een afstudeerrichting van een opleiding verzorgen. Het gaat hierbij om een opleiding of afstudeerrichting van een opleiding leidend tot een “joint degree”. Een joint degree is een bachelor- of mastertitel die een Nederlandse instelling verleent, samen met een of meer instellingen in binnen- of buitenland, nadat de student een studieprogramma heeft doorlopen waarvoor de samenwerkende instellingen gezamenlijk verantwoordelijk zijn. Een joint degree is niet mogelijk op basis van een programma dat deels wetenschappelijk onderwijs en deels hoger beroepsonderwijs is. Dat zou immers in strijd zijn met het binaire stelsel in het Nederlands hoger onderwijs. In een overeenkomst moet worden vastgelegd welk instellingsbestuur verantwoordelijk is of welke instellingsbesturen gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor de uitoefening van de in deze wet bedoelde taken en bevoegdheden die op een opleiding of afstudeerrichting betrekking hebben. Daarbij zijn uiteraard alleen de Nederlandse instellingen verantwoordelijk voor het naleven van de Nederlandse wettelijke voorschriften. Buitenlandse instellingen die niet in Nederland zijn gevestigd, vallen buiten het bereik van de Nederlandse wetgeving. De Nederlandse instellingsbesturen blijven voor de uitoefening van deze taken en bevoegdheden gezamenlijk verantwoordelijk ten opzichte van belanghebbenden buiten de instelling.

Artikel 3.5. Dit artikel betreft de mogelijkheid dat degene die dat wenst, zelf een programma samenstelt waaraan een examen is verbonden dat leidt tot een bachelor- of mastergraad. Deze mogelijkheid is in de WHW uitsluitend geopend voor het wetenschappelijk onderwijs. Zij is in het hoger beroepsonderwijs afgeschaft omdat in het hoger beroepsonderwijs de praktijk was gegroeid om op grond van deze bepaling «vrije studierichtingen» gestandaardiseerd aan te bieden om geen last te hebben van de macrodoelmatigheidstoets en de voorschriften over de vestigingsplaats van een opleiding. Nu in dit wetsvoorstel wordt voorgesteld de macrodoelmatigheidstoets op een hoger aggregatieniveau te beleggen en de regeling omtrent de vestigingsplaats uit de wet te schrappen, is er geen reden de mogelijkheid van een vrij programma voor het hoger beroepsonderwijs uit te sluiten.

De toestemming van de examencommissie is voorgeschreven ter waarborging van de samenhang, kwaliteit en het niveau van het door de betrokkene samengestelde vrije programma. Aan dat programma is immers een examen verbonden dat als het met goed gevolg is afgelegd, tot de bachelor- of mastertitel leidt. De examencommissie moet bij het verlenen van haar toestemming aangeven tot welke door de instelling aangeboden opleiding het door de betrokkene samengestelde programma voor de toepassing van de wet wordt geacht te behoren. Dit is nodig omdat bij een bekostigde instelling de inschrijving alleen kan voor een opleiding. Omdat niet op voorhand zal vaststaan welke examencommissie bevoegd is de toestemming te verlenen, is bepaald dat, indien nodig, het instellingsbestuur de examencommissie aanwijst die met het nemen van de beslissing inzake de toestemming is belast.

Artikelen 3.6. Dit artikel heeft betrekking op de studielast. De studielast van elke opleiding en elke onderwijsseenheid moet door het instellingsbestuur – dat is bij een bekostigde instelling het faculteitsbestuur – worden uitgedrukt in studiepunten. Zestig studiepunten staan gelijk aan een studiebelasting van 1680 uur, dus één studiepunt staat gelijk met 28 uren studie. Deze studiepunten zijn studiepunten in de zin van het Europees Systeem voor de overdracht en de accumulatie van studiebelastingpunten of, in het Engels, het European Credit Transfer System

(ECTS). Bij de bepaling van een studiepoint moet worden uitgegaan de gemiddelde student. In eerste lid is een relatie gelegd tussen de studielast uitgedrukt in studiepunten en een cursusjaar bij een voltijdse studie: de studielast voor een cursusjaar bedraagt in geval van een in voltijdse vorm verzorgde opleiding zestig studiepunten. In het tweede lid is bepaald dat een opleiding zodanig wordt ingericht dat een student in redelijkheid in staat wordt gesteld binnen de cursusduur de opleiding met goed gevolg te voltooien.

Artikelen 3.7 en 3.8. De studielast van een bacheloropleiding in het wetenschappelijk onderwijs bedraagt 180 studiepunten. De studielast van een bacheloropleiding in het hoger beroepsonderwijs bedraagt 240 studiepunten. De studielast van een masteropleiding in het wetenschappelijk onderwijs of in het hoger beroepsonderwijs bedraagt zestig studiepunten. Dit is de hoofdregel. De onderhavige artikelen geven voor bepaalde opleidingen of categorieën opleidingen een grotere studielast aan. Buiten deze gevallen kan ook het instellingsbestuur bepalen dat een masteropleiding een grotere studielast heeft dan zestig studiepunten. In dat geval heeft de student voor zover zijn opleiding die grotere studielast heeft, geen aanspraak op studiefinanciering. Bij een bekostigde instelling heeft hij in plaats daarvan een aanspraak op het studiefonds bedoeld in artikel 5.82, althans voor zover het een initiële masteropleiding betreft.

Artikel 3.9. Dit artikel geeft waarborgen voor studenten die een bepaalde beroepsopleiding volgen. Als een instelling een opleiding aanbiedt die voorbereidt op de uitoefening van een bepaald beroep en ten aanzien van een dergelijke opleiding vereisten zijn gesteld bij of krachtens een andere dan deze wet, zoals de wetgeving van andere ministeries, bijvoorbeeld die van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en van Infrastructuur en Milieu, of het ministerie van OCW wat betreft de uitoefening van het beroep van leraar, dan is de instelling gehouden de student in de gelegenheid te stellen aan die vereisten te voldoen. Het tweede lid incorporeert de niet rechtstreeks werkende Europese Richtlijn van 7 september 2005 voor bepaalde beroepskwalificaties in de wettelijke eisen bedoeld in het eerste lid. De in het tweede lid genoemde richtlijn is vermeld met verwijzing naar het Publicatieblad EU. Latere wijzigingen van de richtlijn zijn daarin begrepen en niet afzonderlijk aangegeven. In het derde lid is de verplichting opgenomen, dat opleidingen die in het bijzonder gericht zijn op bepaalde beroepen, in elk geval een stagecomponent kennen. Dit betekent dat in beginsel alle opleidingen in het hoger beroepsonderwijs een stage omvatten. In het vierde lid is expliciet bepaald dat het eerste en derde lid van overeenkomstige toepassing zijn op opleidingen tot leraar die leiden tot een getuigschrift als bedoeld in artikel 33, lid 1a, van de Wet op het voortgezet onderwijs.

Artikel 3.10. Dit artikel bepaalt dat opleidingen voltijds, deeltijds of duaal kunnen zijn ingericht. Het uitgangspunt van de wet is dat opleidingen worden onderscheiden aan de hand van hun eindtermen. Indien meerdere opleidingen dezelfde eindtermen hebben, zijn zij dezelfde opleiding, indien meerdere opleidingen verschillende eindtermen hebben, zijn zij verschillende opleidingen. Dit geldt echter alleen binnen de instelling. Zo zijn zgn. voltijdse, deeltijdse en duale opleidingen van dezelfde instelling die dezelfde eindtermen hebben, een en dezelfde opleiding. Het gaat dus om één opleiding waarvan het onderwijs zowel in voltijdse als deeltijdse en/of duale vorm wordt verzorgd. Het gebruik van de terminologie voltijdse, deeltijdse, resp. duale opleidingen heeft geen onderwijskundige betekenis maar is niets anders dan een wetstechnische constructie om een redactionele en systematische vereenvoudiging te bereiken met name bij de bepalingen van de wet betreffende de inschrijving en collegegeldheffing alsmede in de Wet studiefinanciering 2000.

Duale leerwegen zijn mogelijk zowel in het wetenschappelijk als in het hoger beroepsonderwijs. Essentieel kenmerk van een duale leerweg is dat er – binnen de arbeidsrelatie die in die leerweg aan de orde is – sprake moet zijn van een duidelijke samenhang tussen werk en onderwijs. Duale leerwegen kunnen een belangrijke functie vervullen in het versterken van de aansluiting tussen (de beroepsopleidingen in) het hoger onderwijs en de arbeidsmarkt en bieden een aantrekkelijk onderwijstraject voor bepaalde groepen studenten. Belangrijk neveneffect is bovendien dat er minder beroep op studiefinanciering wordt gedaan, doordat er geen aanspraak op studiefinanciering wordt gedaan gedurende de periode dat in het kader van de duale opleiding een beroep wordt uitgeoefend. In dit wetsvoorstel worden condities gecreëerd voor het verzorgen van duale opleidingen. De duale opleiding moet zodanig zijn ingericht dat het volgen van onderwijs gedurende een of meer perioden wordt afgewisseld met beroepsuitoefening in verband met dat onderwijs. De in de WHW opgenomen beperking dat deze beroepsuitoefening in het wetenschappelijk onderwijs niet kan plaatsvinden gedurende de propedeutische fase van een bacheloropleiding is geschrapt. Voor die beperking en dan nog alleen in het wetenschappelijk onderwijs is geen goede grond. Het spreekt voorts vanzelf dat de beroepsuitoefening binnen een duale opleiding moet plaatsvinden op basis van een overeenkomst. Partijen bij deze overeenkomst zijn de instelling, de student en het desbetreffende bedrijf of de desbetreffende andere organisatie, en dat de overeenkomst de rechten en verplichtingen van partijen moet regelen. De overeenkomst moet ten minste bepalingen bevatten over de duur van de overeenkomst en de tijdsduur van de periode(n) van de beroepsuitoefening, de begeleiding van de student, welke eindtermen de student tijdens de periode(n) van de beroepsuitoefening dient te realiseren, en de beoordeling daarvan, en de gevallen waarin en de wijze waarop de overeenkomst voortijdig kan worden ontbonden. De som van de studielast van het onderwijsdeel en de studielast van het deel van de duale opleiding dat wordt gevormd door de beroepsuitoefening, moet uiteraard gelijk zijn aan de studielast van de opleiding zoals deze in artikel 3.7 of 3.8 is bepaald.

Artikel 3.11. Elke bacheloropleiding kent een propedeutische fase. De studielast van de propedeutische fase bedraagt zestig studiepunten. De gekunstelde constructie van de WHW die in het wetenschappelijk onderwijs als alternatief voor de propedeutische fase “de eerste periode in een bacheloropleiding in het wetenschappelijk onderwijs met een studielast van 60 punten” kende, is niet overgenomen. In de WHW werd die periode immers in voorkomende gevallen gelijkgesteld met de propedeutische fase. De propedeutische fase wordt zodanig ingericht dat er sprake is van het verkrijgen van inzicht in de inhoud van de bacheloropleiding. Hoofregel is dat aan de propedeutische fase een propedeutisch examen is verbonden. In de onderwijs- en examenregeling kan van deze hoofregel worden afgeweken.

Artikel 3.12. Het instellingsbestuur kan bij een bacheloropleiding in het hoger beroepsonderwijs een associate degree-programma instellen met een studielast van ten minste 120 studiepunten. Het woord “bij” maakt duidelijk enerzijds dat het programma bij een bepaalde bacheloropleiding moet behoren en anderzijds dat het formeel geen onderdeel uitmaakt van die bacheloropleiding maar een afzonderlijke (korte) opleiding is. Het programma leidt tot een examen waaraan een eigen titel (Associate degree, afgekort tot Ad) is verbonden. Bij bekostigde instellingen wordt bovendien degene die een associate degree-programma wil volgen, voor dat programma ingeschreven en niet voor de bacheloropleiding waarbij het programma behoort. Dat het programma behoort bij een bepaalde bacheloropleiding, houdt in dat degene die het programma met goed gevolg heeft afgerond, zijn studie desgewenst in die bacheloropleiding kan voortzetten en dan binnen twee jaar zijn bachelortitel kan behalen. Het programma van de

bacheloropleiding moet naadloos aansluiten op het bij die opleiding behorende associate degree-programma.

Artikel 3.13. Het staat het instellingsbestuur vrij binnen de aan de instelling verbonden domeinen opleidingen in te stellen en op te heffen. Indien het instellingbestuur besluit een opleiding te beëindigen, legt dit artikel aan dat bestuur de plicht op er zorg voor te dragen dat degenen die in die opleiding het onderwijs volgen, hun studie binnen redelijke termijn aan een geaccrediteerde instelling kunnen voltooien. Dit kan ook de eigen instelling zijn, uiteraard zolang deze geaccrediteerd is.

Artikel 3.14 t/m 3.28. De onderhavige artikelen hebben betrekking op de toegangsvoorwaarden toelatingseisen. Hiermee wordt hetzelfde bedoeld als met de in de WHW gebruikte terminologie vooropleidingseisen voor de inschrijving. Deze terminologie is echter niet zuiver omdat inschrijving in de zin van de wet uitsluitend plaats vindt bij de bekostigde instellingen terwijl de onderhavige bepalingen gelden voor alle geaccrediteerde instellingen of ze nu worden bekostigd of niet. Deze bepalingen zijn accreditatievoorwaarden voor de instellingen. Zij brengen het aanvangsniveau tot uitdrukking dat bacheloropleidingen, resp. initiële masteropleidingen en postinitiële masteropleidingen ten minste moeten hebben. De term toelatingseisen wordt gebruikt daar waar in elk geval selectie aan de poort plaatsvindt. Zij die in een opleiding willen gaan studeren, kunnen aan deze bepalingen evenwel geen rechten ontleen. Alleen wanneer het een bekostigde instelling betreft, is er sprake van een inschrijvingsrecht en is het aantal gevallen waarin selectie aan de poort kan plaatsvinden gelimiteerd. Dit vloeit echter voort uit de bekostigingsvoorwaarden. Deze kunnen per definitie niet worden gesteld waar de overheid niet bekostigt. Niet bekostigde instellingen kunnen dan ook onbeperkt selecteren, zij het dat zij niet mogen discrimineren op geslacht, leeftijd, nationaliteit, enz. Wel mogen niet bekostigde instellingen op levensbeschouwelijke grondslag verlangen dat de grondslag wordt onderschreven dan wel wordt verklaard dat die grondslag zal worden gerespecteerd.

De onderhavige artikelen komen inhoudelijk overeen met de artikelen 7.23a t/m 7.30e WHW behoudens een aantal uitzonderingen. Deze uitzonderingen worden hierna toegelicht.

Artikel 3.14. De bepaling dat voor de inschrijving aan de Open Universiteit Nederland geen vooropleidingseisen gelden (art. 7.24, derde lid, WHW) is met aangepaste terminologie ondergebracht in artikel 5.25, tweede lid.

Artikel 3.15. De nadere vooropleidingseisen (art. 7.25, eerste t/m derde lid) worden in plaats van aan bepaalde opleidingen of groepen opleidingen gerelateerd aan de opleidingen binnen een bepaald domein. Gehandhaafd is de regeling (art. 7.35, vierde lid) dat het instellingsbestuur kan bepalen kan de bezitter van een diploma als genoemd in het eerste of derde lid, dat niet voldoet aan de in het eerste, tweede of derde lid bedoelde voorwaarden, toch tot de door hem gekozen opleiding toelaten, onder de voorwaarde dat blijkens een onderzoek wordt voldaan aan inhoudelijk daarmee vergelijkbare eisen. De bepaling dat aan die eisen moet zijn voldaan voor de aanvang van de opleiding, behoudens de mogelijkheid dat bij ministeriële regeling voor bepaalde opleidingen wordt bepaald aan deze eisen moet zijn voldaan uiterlijk bij afronding van de propedeutische fase, is vervallen. In plaats daarvan is in het onderhavige vierde lid bepaald dat in alle gevallen aan deze eisen moet zijn voldaan uiterlijk bij afronding van de propedeutische fase.

Artikel 3.16. Het is evident dat voor het volgen van onderwijs op het gebied van de kunst bij betrokkene artistieke aanleg en vaak ook technische en fysieke vaardigheden aanwezig moeten zijn. Om die reden vindt voor de bacheloropleidingen binnen het domein van de kunst en voor de lerarenopleidingen op het gebied van de kunst selectie aan de poort plaats. De hiervoor geldende specifieke eisen in verband met de kennis of vaardigheden van de aanstaande studenten – die in aanvulling op de toegangsvoorwaarden en nadere toegangsvoorwaarden bedoeld in de artikelen 3.14 en 3.15 worden gesteld – behoeven niet in een ministeriële regeling te worden vastgelegd. De vaststelling van die eisen kan aan het instellingsbestuur worden overgelaten. De specifieke eisen moeten door het instellingsbestuur worden geconcretiseerd in criteria betreffende selectie en toelating van degenen die tot die opleidingen wensen te worden toegelaten. De specifieke eisen en de in het tweede lid bedoelde criteria worden vastgesteld in de onderwijs- en examenregeling (OER). Bij bekostigde instellingen wordt de OER en worden derhalve de specifieke eisen en criteria ingevolge artikel 5.13, eerste lid onder e, door het faculteitsbestuur vastgesteld. Het instellingsbestuur regelt de wijze waarop wordt onderzocht of de betrokkene aan die eisen en criteria voldoet. Het bericht de betrokkene over de uitslag van het onderzoek en reikt hem, indien het resultaat van het onderzoek daartoe aanleiding geeft, ten bewijze daarvan een bewijs van toelating uit. Ook deze bevoegdheden van het instellingsbestuur worden bij een bekostigde instelling uitgeoefend door het faculteitsbestuur (art. 5.13, eerste lid onder e). Van het besluit waarbij toelating wordt geweigerd, is bij bekostigde instellingen ingevolge artikel 5.92, eerste lid onder b, beroep mogelijk op het College van beroep voor de examens.

Artikel 3.17. Behalve bij opleidingen en lerarenopleidingen op het gebied van de kunst is selectie aan de poort ook mogelijk indien in verband met de uitoefening van het beroep of de beroepen waarop een bacheloropleiding voorbereidt dan wel de organisatie en de inrichting van het onderwijs specifieke eisen stelt ten aanzien van kennis of vaardigheden die niet of niet in voldoende mate onderdeel zijn van het voortgezet onderwijs of van het beroepsonderwijs bedoeld in de Wet educatie en beroepsonderwijs, onderscheidenlijk specifieke eisen stelt ten aanzien van de eigenschappen van de student (eerste lid). Voor zover de grond voor het stellen van deze specifieke eisen is gelegen in de organisatie en inrichting van het onderwijs, is deze beperkt tot opleidingen op het gebied van het hoger hotelonderwijs. Specifieke eisen in verband met de uitoefening van het beroep zijn onder andere aan de orde bij het nautische opleidingen en sportopleidingen. Specifieke eisen als kan het instellingsbestuur ook stellen indien het een bacheloropleiding met kleinschalig en intensief onderwijs betreft dat gericht is op een bovengemiddeld onderwijsrendement en waarbij de activiteiten binnen en buiten het curriculum met elkaar zijn verbonden (tweede lid). Het gaat in dit geval niet om een traject binnen een opleiding als bijv. een honoursclass maar om een opleiding als zodanig. Het onderwijsconcept is daarbij bepalend. Hierbij is in het bijzonder te denken aan het university college. De specifieke worden vastgesteld in de onderwijs- en examenregeling (OER). De NVAO zal in het kader van haar taak toe te zien op de naleving van de accreditatievoorwaarden ook toezien op de toepassing van dit artikel en in het bijzonder op de vraag of de in dit artikel geboden mogelijkheid van selectie aan de poort uitsluitend wordt gehanteerd in de gevallen waarvoor deze mogelijkheid is bedoeld.

Bij bekostigde instellingen wordt de OER en worden derhalve de specifieke eisen en criteria ingevolge artikel 5.13, eerste lid onder e, door het faculteitsbestuur vastgesteld. Het instellingsbestuur regelt de wijze waarop wordt onderzocht of de betrokkene aan die eisen en criteria voldoet. Het bericht de betrokkene over de uitslag van het onderzoek en reikt hem, indien het resultaat van het onderzoek daartoe aanleiding geeft, ten bewijze daarvan een bewijs van

toelating uit. Ook deze bevoegdheden van het instellingsbestuur worden bij een bekostigde instelling uitgeoefend door het faculteitsbestuur (art. 5.13, eerste lid onder e). Van het besluit waarbij toelating wordt geweigerd, is bij bekostigde instellingen ingevolge artikel 5.92, eerste lid onder b, beroep mogelijk op het College van beroep voor de examens.

Artikel 3.18. In dit artikel is, voor zover het de inschrijving voor een deeltijdse opleiding betreft, voorzien in de mogelijkheid dat aanvullende eisen worden gesteld die betrekking hebben op het verrichten van werkzaamheden tijdens het volgen van de opleiding. De desbetreffende werkzaamheden moeten dan wel in de onderwijs- en examenregeling als onderdeel van de opleiding zijn aangemerkt. Het gaat om het verrichten van werkzaamheden naast de (deeltijdse) opleiding die in het kader van de opleiding relevant zijn. Zo kan bijv. een instelling verlangen dat de student die voor een deeltijdopleiding Verpleging wil worden ingeschreven als assistent-verpleegkundige werkzaam is. Het instellingsbestuur – dat is in dit geval bij een bekostigde instelling ingevolge artikel 5.13, eerste lid onder e, het faculteitsbestuur – regelt de wijze waarop wordt onderzocht of de betrokkene voldoet aan de in het eerste lid bedoelde eisen en bericht de betrokkene over de uitslag van het onderzoek en reikt hem, indien het resultaat van het onderzoek daartoe aanleiding geeft, ten bewijze daarvan een bewijs van toelating uit.

Artikel 3.19. In twee gevallen is in het wetsvoorstel voorzien in vrijstelling van rechtswege van de toegangsvoorwaarden voor een bacheloropleiding. Vrijgesteld daarvan is in de eerste plaats degene die een titel heeft verkregen en dus een opleiding in het hoger onderwijs met goed gevolg heeft voltooid (eerste lid, eerste volzin). Ook de doctorsgraad geeft deze vrijstelling. In de tweede plaats is van de toegangsvoorwaarden vrijgesteld degene die toegang heeft tot het wetenschappelijk onderwijs of het hoger beroepsonderwijs in het land van een verdragspartij die het Verdrag van Lissabon heeft geratificeerd (eerste lid, tweede volzin), de zgn. “Lissabon-student”. Het instellingsbestuur is evenwel bevoegd betrokkene op grond van door dat bestuur aan te tonen aanzienlijke verschillen tussen de algemene eisen betreffende de toegang tot het hoger onderwijs bij de desbetreffende verdragspartij enerzijds en de Nederlandse eisen, de inschrijving te weigeren of van betrokkene te verlangen geconstateerde deficiënties alsnog aan te vullen. De vrijstelling van rechtswege van degene die met goed gevolg het propedeutisch examen aan een instelling voor hoger onderwijs heeft afgelegd (art. 7.28, eerste lid, eerste volzin, WHW) is vervangen door een mogelijkheid van vrijstelling in individuele gevallen, te verlenen door het instellingsbestuur (art. 3.20, derde lid. Naast deze vrijstellingen van rechtswege is voorzien in een vrijstelling van de toegangsvoorwaarden in individuele gevallen door het instellingsbestuur aan de bezitter van een al dan niet in Nederland afgegeven diploma, indien dat diploma naar het oordeel van het instellingsbestuur tenminste gelijkwaardig is aan het desbetreffende in artikel 3.14 bedoelde diploma (tweede lid).

In alle gevallen waarin het een buiten Nederland afgegeven diploma betreft – dus ook als het een Lissabon-student betreft – kan het instellingsbestuur bepalen dat geen examens of onderdelen daarvan worden afgelegd dan nadat ten genoegen van de desbetreffende examencommissie het bewijs is geleverd van voldoende beheersing van de Nederlandse taal voor het met vrucht kunnen volgen van het onderwijs. Het instellingsbestuur kan tevens bepalen dat betrokkene niet wordt toegelaten zolang dat bedoelde bewijs niet is geleverd. Als bij ministeriële regeling nadere toegangsvoorwaarden als bedoeld in artikel 3.15, zijn vastgesteld kan de betrokkene geen examens en dus ook geen tentamens afleggen voordat hij op een door het instellingsbestuur te bepalen wijze op grond van een aanvullend onderzoek heeft aangetoond te beschikken over de kennis en vaardigheden waarop die nadere toegangsvoorwaarden betrekking hebben. Als de nadere toegangsvoorwaarden naar het oordeel van het instellingsbestuur

van dien aard zijn dat redelijkerwijs verwacht kan worden dat niet tijdens het eerste cursusjaar van de opleiding op grond van dat onderzoek kan worden aangetoond dat betrokkene beschikt over de kennis en vaardigheden waarop die nadere voorwaarden betrekking hebben, kan het besluiten betrokkene niet toe te laten. Het instellingsbestuur bepaalt op welke wijze betrokkene op grond van een aanvullend onderzoek vrijgesteld kan worden van die nadere voorwaarden.

De bij het in dit artikel bedoelde onderzoek te stellen eisen worden vastgesteld in de OER. Het instellingsbestuur regelt de wijze waarop wordt onderzocht of de betrokkene aan die eisen voldoet en bericht de betrokkene over de uitslag van het onderzoek en reikt hem, indien het resultaat van het onderzoek daartoe aanleiding geeft, ten bewijze daarvan een bewijs, onderscheidenlijk een bewijs van toelating uit. Ook deze bevoegdheden van het instellingsbestuur worden bij een bekostigde instelling uitgeoefend door het faculteitsbestuur (art. 5.13, eerste lid onder e). Van het besluit waarbij toelating wordt geweigerd, is bij bekostigde instellingen ingevolge artikel 5.92, eerste lid onder b, beroep mogelijk op het College van beroep voor de examens.

Artikel 3.20. Dit artikel heeft betrekking op het colloquium doctum. In dit kader kan het instellingsbestuur personen van eenentwintig jaar en ouder die niet voldoen aan de toegangsvoorwaarden en nadere toegangsvoorwaarden, daarvan vrijstellen als zij bij een onderzoek blijken te hebben gegeven van geschiktheid voor het desbetreffende onderwijs en van voldoende beheersing van de Nederlandse taal voor het met vrucht kunnen volgen van dat onderwijs. De vrijstelling geldt alleen voor de desbetreffende bacheloropleiding van de betrokken instelling. Wil betrokkene iets anders of elders in het hoger onderwijs gaan studeren en is hij nog niet in het bezit van bijv. het getuigschrift van een met goed gevolg afgelegd propedeutisch examen, zal opnieuw een onderzoek moeten plaatsvinden, zij het dat geheel of gedeeltelijke vrijstelling daarvan op grond van een eerder onderzoek mogelijk is. De leeftijdsgrens is gesteld om te voorkomen dat leerlingen van het vwo of van de havo via het colloquium doctum afwijken van de normale weg naar het hoger onderwijs en hun eindexamen overslaan. Van deze leeftijdsgrens kan worden afgeweken ten gunste de bezitter van een buiten Nederland afgegeven diploma dat in het eigen land toegang geeft tot een opleiding aan een instelling voor hoger onderwijs. Van die leeftijdsgrens kan het instellingsbestuur ook in bijzondere gevallen afwijken, bijv. in het geval van een vluchteling, die geen diploma kan overleggen. Ook ten aanzien van opleidingen op het gebied van de kunst kan in bijzondere gevallen van de leeftijdsgrens worden afgeweken. Talent moet niet worden gehinderd door formele regels. In het wetsvoorstel is de bepaling dat ieder die een propedeutisch examen heeft behaald in het hoger onderwijs, is vrijgesteld van de toegangsvoorwaarden geschrapt. Deze bepaling is vooral van belang voor bezitters van een havo-diploma die na het propedeutisch examen in het hoger beroepsonderwijs doorstromen in het wetenschappelijk onderwijs. Gelet op het geringe studiesucces van deze categorie studenten is deze generieke vrijstelling in dit wetsvoorstel vervangen door de mogelijkheid van een individuele toelating op grond van een colloquium doctum (derde lid). De leeftijdsgrens van eenentwintig jaar geldt hierbij niet. Ook vindt geen toets plaats omtrent de kennis van de Nederlandse taal. De bij het colloquium doctum te stellen eisen worden vastgesteld in de OER. Het instellingsbestuur – dit is bij een bekostigde instelling het faculteitsbestuur – regelt de wijze waarop wordt onderzocht of de betrokkene aan die eisen voldoet. Het is dus aan dat bestuur om te bepalen of het onderzoek wordt uitgevoerd door een commissie en of deze commissie het bestuur adviseert dan wel zelf namens het bestuur over de toelating beslist. Het bestuur bericht de betrokkene over de uitslag van het onderzoek en reikt hem, indien het resultaat van het onderzoek daartoe aanleiding geeft, ten bewijze daarvan een bewijs van toelating uit.

Artikel 3.21. Voor zover in de OER van een bacheloropleiding niet anders is bepaald, is aan de propedeutische fase een propedeutisch examen verbonden (art. 3.11, tweede lid). Indien dit het geval is, geldt voor de bacheloropleiding na het propedeutisch examen als eis dat betrokkene het propedeutisch examen van die opleiding of van het met goed gevolg afgelegde propedeutisch examen dat die opleiding en een of meer andere opleidingen gemeen hebben, met goed gevolg is afgelegd. Deze bepaling is bij een bekostigde instelling niet van belang voor de inschrijving omdat deze niet specifiek voor de postpropedeutische fase plaatsvindt. De bepaling betekent dat afsluitend examen van de bacheloropleiding en dus elk onderdeel daarvan, pas kan worden afgelegd als de betrokkene het propedeutisch examen als de bacheloropleiding dat examen kent of anders alle tentamens van de propedeutische fase met goed gevolg heeft afgelegd of daarvan is vrijgesteld. In bijzondere gevallen kan de examencommissie van deze regel afwijken en besluiten dat degene die nog geen toegang heeft tot het afsluitend examen toch een of meer van de tot dat examen behorende tentamens kan afleggen voordat hij het desbetreffende propedeutisch examen van die opleiding of alle propedeutische tentamens met goed gevolg heeft afgelegd.

Artikel 3.22. In de OER kan zijn bepaald dat zij die het afsluitend examen van een bacheloropleiding met goed gevolg hebben afgelegd, van rechtswege, dus zonder nadere toetsing, toegang hebben tot een bepaalde (initiële) masteropleiding. Alleen voor afgestudeerden van een bacheloropleiding in het wetenschappelijk onderwijs moet dit in de OER zijn bepaald. Alleen voor hen is gegarandeerd dat zij ten minste één masteropleiding kunnen volgen zonder nadere selectie, hetzij aan de eigen universiteit hetzij aan een andere universiteit waarmee de eigen universiteit daarover afspraken heeft gemaakt (art. 3.33, derde en vierde lid). Voor hen is deze masteropleiding een zgn. “doorstroommaster Voor afgestudeerden in het hoger beroepsonderwijs zijn geen doorstroommasters noch in het hoger beroepsonderwijs noch in het wetenschappelijk onderwijs. Het kan ook zo zijn dat een student die een bachelorgraad in het wetenschappelijk onderwijs heeft behaald, tot een bepaalde masteropleiding slechts toegang heeft als zijn bachelorexamen op een bepaalde afstudeerrichting betrekking heeft gehad. De eis dat de betrokken student voor de inschrijving voor een masteropleiding die voor hem een doorstroommaster is, de bachelorgraad moet hebben behaald, staat bekend als de “harde knip”, nl. tussen de bacheloropleiding en de desbetreffende masteropleiding. Het instellingsbestuur – bij een bekostigde instelling is dit in dit geval het faculteitsbestuur – de mogelijkheid van deze eis in individuele gevallen af te wijken ten behoeve van studenten die voor een bacheloropleiding zijn ingeschreven maar nog niet het examen daarvan hebben behaald. Zij kunnen tot de desbetreffende masteropleiding worden toegelaten op grond van een hardheidsclausule (tweede lid). Hierbij kan onder andere worden gedacht aan situaties van ziekte, familieomstandigheden, stoornissen, handicaps en zwangerschap. Dit laat onverlet dat de vertragung ten gevolge van deze omstandigheden in de bacheloropleiding niet zo omvangrijk mag zijn, dat daardoor voor de betrokkene, die de immers tijdens de masteropleiding de ontbrekende bachelortentamens nog moet afleggen, een te zware belasting ontstaat om de masteropleiding met vrucht te kunnen volgen.

Artikel 3.23. Dit artikel geeft een bijzondere regeling inzake de toelating tot masteropleidingen in het wetenschappelijk onderwijs op het gebied van onderwijs: de lerarenopleidingen. Het bijzondere van deze masteropleidingen is dat zij volgen op andere masteropleidingen. Naast de nadere (in de desbetreffende OER opgenomen) eisen moet degene die tot zulk een opleiding wil worden toegelaten, de mastertitel hebben verworven, zij het dat hij daarvan door het instellingsbestuur kan worden vrijgesteld, indien uit een door dat bestuur in te stellen onderzoek blijkt dat de verzoeker beschikt over vergelijkbare kennis, inzicht en vaardigheden. Bij een

bekostigde instelling is ingevolge artikel 5.13, eerste lid onder e, het faculteitsbestuur bevoegd het in dit artikel bedoelde onderzoek in te stellen en de vrijstelling te verlenen.

Artikel 3.24. Toelating tot een andere initiële masteropleiding dan is bedoeld in artikel 3.23, moet – door hen die daartoe geen toegang van rechtswege hebben – worden verzocht aan het instellingsbestuur. Dit is bij een bekostigde instelling in dit geval het faculteitsbestuur. Indien tot toelating wordt besloten, wordt aan verzoeker een bewijs van toelating verstrekt. Dit bewijs heeft betrekking op het studiejaar dat gelegen is na het studiejaar waarin de aanvraag voor dat bewijs is ingediend, tenzij het bestuur anders beslist (vierde lid). In het kader van de toelatingsprocedure moet worden vastgesteld of de verzoeker voldoet aan de eisen zoals deze zijn opgenomen in de desbetreffende OER. Deze eisen moeten overeenkomen met de kwaliteiten op het gebied van kennis, inzicht en vaardigheden die moeten zijn of kunnen zijn verworven bij beëindiging van de desbetreffende bacheloropleiding (tweede lid). De masteropleiding moet derhalve wat het ingangsniveau betreft aansluiten op het eindniveau van een bacheloropleiding. Dit laat onverlet dat ingeval van initiële masteropleidingen waarvoor de instelling geen bekostiging ontvangt, in het kader van de toelating nadere eisen kunnen worden gesteld aan degenen die tot die opleiding willen worden toegelaten.

Artikel 3.25. De artikel betreft de toelating van zgn. “Lissabonstudenten” (art. 3.19, eerste lid, tweede volzin). Voor deze studenten is net zo min als voor studenten die aan een Nederlandse universiteit hun bachelorexamen hebben behaald en aan een andere instelling een masteropleiding willen volgen, geen toegang van rechtswege tot een (initiële) masteropleiding gegarandeerd. Zij zullen derhalve moeten verzoeken tot de door hen gekozen masteropleiding te worden toegelaten. Het kan niet zo zijn dat Lissabonstudenten rechtstreeks toegang zouden hebben tot masteropleidingen van Nederlandse universiteiten en hogescholen, waar – behoudens de “doorstroommaster – Nederlandse studenten toelating moeten verzoeken.

Ook bij de toelating van internationale studenten speelt de vooropleiding uiteraard een rol. Het Verdrag van Lissabon houdt voor Nederland in dat Nederlandse universiteiten en hogescholen in principe studenten uit de verdragslanden tot de masteropleiding moeten toelaten, tenzij de Nederlandse universiteit of hogeschool 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 volgen en afronden. Voor de toelating mogen aan deze buitenlandse studenten geen hogere eisen worden gesteld dan aan Nederlandse studenten.

Artikel 3.26. Het is mogelijk dat in de vooropleiding van degene die tot een masteropleiding verzoekt te worden toegelaten, een aantal vakken of programmaonderdelen ontbreken die nodig zijn om de masteropleiding met succes te kunnen doorlopen, en hij daardoor niet voldoet aan de toelatingseisen. Indien redelijkerwijze kan worden verwacht dat hij daaraan binnen een redelijke termijn alsnog kan voldoen, moet hem de mogelijkheid worden geboden, de deficiëntie aan te vullen. Dit betekent niet dat betrokkene moet worden toegelaten tot de masteropleiding. Het is wel mogelijk. Zo zou iemand met een niet al te omvangrijke deficiëntie (bijv. van ten hoogste 15 studiepunten kunnen worden toegelaten met dien verstande dat hij het examen van deze masteropleiding dan wel een of meer onderdelen daarvan, pas kan afleggen nadat door of namens het instellingsbestuur is vastgesteld dat deze deficiëntie naar zijn genoegen is opgeheven.

De universiteit of hogeschool is niet verplicht buiten het reguliere onderwijs voor studenten met deficiënties specifiek onderwijs te verzorgen opdat zij deze kunnen aanvullen. Voor hen die een bachelorexamen in het hoger beroepsonderwijs hebben behaald en willen doorstromen naar een verwante masteropleiding in het wetenschappelijk onderwijs daarentegen verlangt de wet wel een actieve opstelling van de universiteiten en hogescholen: in de onderwijs- en examenregelingen van de betrokken opleidingen moet worden geregeld hoe aan degene die met goed gevolg het afsluitend examen van een bacheloropleiding in het hoger beroepsonderwijs heeft afgelegd, ondersteuning wordt geboden ter bevordering van een goede doorstroming naar een verwante masteropleiding in het wetenschappelijk onderwijs. Dit is in dit artikel bepaald. Hieraan kan op verschillende wijze uitvoering worden gegeven. Zo kan binnen de desbetreffende bacheloropleiding in het hoger beroepsonderwijs in samenwerking met de desbetreffende universiteit(en) een apart traject worden ontwikkeld dat ertoe leidt dat de betrokken studenten zonder belemmering, of via een in omvang beperkt "schakelprogramma in de masteropleiding in het wetenschappelijk onderwijs kunnen instromen.

Artikel 3.27. De formele procedure met betrekking tot de toelating moet door het instellingsbestuur worden vastgelegd in een reglement. Dat reglement moet aangegeven bij welk orgaan een verzoek tot toelating moet worden ingediend, aan welke eisen dat verzoek moet voldoen, welke bijlagen moeten worden toegevoegd, binnen welke termijn het verzoek moet worden ingediend, of er administratiekosten moeten worden betaald, welk orgaan tot het nemen van het besluit tot toelating bevoegd is, of dat orgaan daarbij moet worden geadviseerd, of toelating mogelijk is bij deficiënties en zo ja, hoe groot deze deficiënties mogen zijn, of er voorwaarden aan de toelating kunnen worden verbonden en zo ja, welke voorwaarden, enz.

Artikel 3.28. Dit artikel betreft de toelating tot postinitiële masteropleidingen. Dit is geheel een zaak van het desbetreffende instellingsbestuur, zij het dat als aanvangsniveau wordt verlangd dat de postinitiële master aan sluit bij eindniveau van een initiële masteropleiding (tweede lid).

Artikel 3.29. Het hoger onderwijs kent vier type examens: het propedeutisch examen binnen een bacheloropleiding, het examen van een associate-degreeprogramma, het examen van de bacheloropleiding en - het examen van de (initiële of postinitiële) masteropleiding. Zoals de opleidingen zijn opgebouwd uit onderwijseenheden zo zijn de examens zijn opgebouwd uit tentamens. Een tentamen omvat een onderzoek naar de kennis, het inzicht en de vaardigheden van de examinandus, alsmede de beoordeling van de uitkomsten van dat onderzoek. Ook de beoordeling van een praktische oefening zoals een scriptie, stage enz. is een tentamen. Het examen bestaat uit de som van de desbetreffende door de examinandus met goed gevolg afgelegde tentamens. Dat is de hoofdregel. Hierop zijn twee uitzonderingen. In de eerste plaats kan de desbetreffende examencommissie bepalen dat het examen ook een door haar zelf te verrichten onderzoek omvat naar de kennis, het inzicht en de vaardigheden van de examinandus incl. de beoordeling van de uitkomsten van dat onderzoek (derde lid). In de tweede plaats heeft de examencommissie de bevoegdheid onder door haar te stellen voorwaarden te bepalen dat niet ieder tentamen met goed gevolg behoeft te worden afgelegd (vierde lid). Zij kan dus een compensatieregeling vaststellen. Omdat een tentamen onderdeel van het examen, houdt het recht om een examen af te leggen ook het recht in om elk tentamen dat tot dat examen behoort, af te leggen. Hierop is één uitzondering: krachtens de WHW kan in de onderwijs- en examenregeling worden bepaald dat het met goed gevolg afgelegd hebben van een bepaald tentamen voorwaarde is voor het afleggen van een of meer andere bepaalde tentamens (art.3.33, tweede lid onder p).

Artikel 3.30. Ten bewijze dat een tentamen met goed gevolg is afgelegd, wordt door de desbetreffende examiner of examinatoren een daarop betrekking hebbend bewijsstuk uitgereikt (eerste lid). De schriftelijke verklaring dat de examinandus voor een bepaald tentamen een bepaald cijfer heeft behaald, is een authentiek bewijsstuk. De examinandus kan dus aan die verklaring rechten ontlenu. De verklaring moet door de examiner of namens hem, bijv. door de examenadministratie, worden afgegeven. In het huidige digitale tijdperk kan deze verklaring ook door middel van een e-mailbericht worden gegeven.

Ten bewijze dat het examen met goed gevolg is afgelegd, wordt door de examencommissie een getuigschrift uitgereikt (tweede lid). Het getuigschrift is een authentieke bewijsstuk. Dit kan, ook in het huidige digitale tijdperk, niet in e-mailbericht worden geïncorporeerd of als bijlage daarvan worden verzonden. Anders dan de verklaring van de examiner heeft het getuigschrift een functie in de maatschappij en wordt het bijv. bij sollicitaties gebruikt. Het getuigschrift behoort door alle leden van de examencommissie zijn ondertekend. Zij staan er borg voor dat de betrokkene aan de gestelde eisen heeft voldaan en verbinden daaraan als het ware hun reputatie.

Degene die meer dan één tentamen met goed gevolg heeft afgelegd en aan wie geen getuigschrift kan worden uitgereikt omdat hij de studie voortijdig staakt, ontvangt desgevraagd een door de desbetreffende examencommissie af te geven verklaring waarin in elk geval de tentamens zijn vermeld die door hem met goed gevolg zijn afgelegd (vijfde lid). Ook deze zgn. dossierverklaring kan niet in e-mailbericht worden geïncorporeerd of bijlage daarvan worden verzonden. Zij zal door of namens de examencommissie moeten zijn ondertekend.

Het getuigschrift moet een aantal vanzelfsprekende zaken bevatten: de naam van de instelling, de naam van de opleiding, de onderdelen van het examen, in voorkomende gevallen welke titel is verleend en welke bevoegdheid daaraan is verbonden (derde lid onder a t/m d). Indien het een gezamenlijke opleiding of een gezamenlijke afstudeerrichting betreft die leidt tot een joint degree, moet het getuigschrift de naam vermelden van de instelling of instellingen die de bedoelde opleiding of afstudeerrichting mede heeft of hebben verzorgd.

De examencommissie moet aan een getuigschrift van het met goed gevolg afgelegde afsluitend examen een supplement toevoegen, dat ten doel heeft inzicht te verschaffen in de aard en inhoud van de afgeronde opleiding, mede met het oog op internationale herkenbaarheid van opleidingen. Ook de introductie van het diplomasupplement is een uitvloeisel van de Bolognaverklaring. Het supplement moet in elk geval bevatten:

- de naam van de opleiding en de instelling die de opleiding verzorgt,
- of het een opleiding in het wetenschappelijk onderwijs dan wel een opleiding in het hoger beroepsonderwijs betreft,
- een beschrijving van de inhoud van de opleiding, en
- de studielast van de opleiding.

Het supplement moet worden opgesteld in het Nederlands of het Engels en voldoen aan het Europees overeengekomen standaardformat (vierde lid). Ook aan degene die het propedeutisch examen met goed gevolg heeft afgelegd, moet de examencommissie een getuigschrift afgeven. Een diplomasupplement wordt echter uitsluitend toegevoegd aan het getuigschrift van een afsluitend examen of examen verbonden aan een associate-degreeprogramma.

Degene die een examen heeft afgelegd, heeft aanspraak op het verkrijgen van het getuigschrift. Deze aanspraak is echter geclausuleerd: de examencommissie mag indien het een bekostigde instelling betreft het getuigschrift pas afgeven nadat het college van bestuur op grond van

artikel 5.54, vierde lid, heeft verklaard dat dit mag. Het college zal deze verklaring pas afgeven als de betrokkene aan zijn financiële verplichtingen jegens de instelling heeft voldaan. Degene die aan een bekostigde instelling meewerkt aan het afgeven van een getuigschrift zonder dat ten aanzien van degene die het desbetreffende examen met goed gevolg heeft afgelegd, door het instellingsbestuur is verklaard dat het getuigschrift kan worden afgegeven, is strafbaar. Hij wordt gestraft met geldboete van de derde categorie (art. 7.7): d.w.z. met geldboete van ten hoogste € 7.600 (art. 23 Wetboek van Strafrecht). Examinatoren, examencommissie en examenadministratie zullen zich ervan vergewissen dat het college van bestuur de bedoelde verklaring metterdaad heeft afgegeven.

Artikel 3.31. In dit artikel is bepaald dat het instellingsbestuur voor elke opleiding of groep van opleidingen een examencommissie instelt. Als een bacheloropleiding een propedeutisch examen kent, kan voor dat propedeutisch examen een afzonderlijke examencommissie worden ingesteld. Het instellingsbestuur benoemt en ontslaat ook de leden van de examencommissie. Het benoemt deze leden uit de docenten van de desbetreffende opleiding of opleidingen. Dit is de hoofdregel. Zij zijn immers bij uitstek deskundig op hun vakgebied. Bovendien zijn zij vanouds in het hoger onderwijs degenen die toetsen of het door hen gegeven onderwijs bij de examinandus in vruchtbare bodem is gevallen. Zij zijn krachtens hun benoeming tot het afnemen van examens en tentamens bevoegd zoals bijvoorbeeld hoogleraren bevoegd zijn als promotor op te treden. Voor aanwijzing als examinator en voor benoeming tot lid van de examencommissie komen dan ook primair de docenten van die opleiding als deskundigen in aanmerking. Het instellingsbestuur kan mede personen van buiten de instelling in de examencommissie benoemen. Denkbaar is bijv. dat bij opleidingen tot bepaalde beroepen een extern lid in de examencommissie wordt benoemd die uit het desbetreffende beroepenveld afkomstig is. In elk geval behoren studenten niet tot deze deskundigen. Wellicht ten overvloede is nog bepaald dat het instellingsbestuur de leden van een examencommissie benoemt op basis van hun deskundigheid op het gebied van de desbetreffende opleiding of opleidingen. Alvorens tot benoeming van een lid over te gaan, moet het instellingsbestuur de leden van de desbetreffende examencommissie horen. In dit artikel wordt ingevolge artikel 5.13, eerste lid onder f, bij een bekostigde instelling met instellingsbestuur het faculteitsbestuur bedoeld.

Artikel 3.32. De examencommissie vanouds het orgaan dat er borg voor staat dat degene die het examen met goed gevolg heeft afgelegd, beschikt over de kennis, het inzicht en de vaardigheden die ingevolge de onderwijs- en examenregeling (OER) van de desbetreffende opleiding in het kader van het examen moeten zijn gebleken. Dit is expliciet bepaald in het eerste lid: de examencommissie is verantwoordelijk voor de kwaliteit van het examen en de daartoe behorende tentamens en het examineren. Daarnaast is de examencommissie verantwoordelijk voor de organisatie en coördinatie van de tentamens. Om haar inhoudelijke alsmede processuele en logistieke verantwoordelijkheid waar te kunnen maken, beschikt zij over een aantal bevoegdheden.

Voor het afnemen van tentamens en de vaststelling van de uitslag daarvan wijst de examencommissie examinatoren aan (tweede lid). Dit is een daad van organisatie maar heeft ook kwaliteitsaspecten. Niet ieder kan als examinator worden aangewezen. Als examinator zal moeten worden aangewezen degene die op het desbetreffend vakgebied deskundig is. Dit zal in de regel de desbetreffende docent zijn. De docent is bevoegd als examinator te worden aangewezen waar het tentamens betreft op zijn vakgebied. De examencommissie kan mede deskundigen van buiten de instelling als examinator aanwijzen. Indien het om een vak gaat, dat niet aan de eigen instelling maar aan een andere instelling wordt onderwezen, ligt het voor de

hand dat de desbetreffende docent van die andere instelling als externe deskundige wordt aangewezen. Ook kan de examencommissie besluiten voor het afnemen van bepaalde tentamens meer dan één examinerator aan te wijzen. Zo ligt het bijv. voor de hand dat voor het beoordelen van schriftelijk gemaakte tentamens dan wel van scripties of werkstukken een tweede examinerator wordt aangewezen. De objectiviteit van de beoordeling van de examinandus wordt hiermee zo veel mogelijk zeker gesteld. Een examinerator treedt niet op in naam en onder verantwoordelijkheid van de examencommissie maar op eigen naam. De examinerator staat niet in een mandaatverhouding tot de examencommissie. Om deze reden is uitdrukkelijk bepaald dat de examineratoren de examencommissie de gevraagde inlichtingen verstrekken, dat de examencommissie aan de examineratoren richtlijnen en aanwijzingen kan geven voor de beoordeling van degene die het tentamen aflegt en voor de vaststelling van de uitslag van het tentamen – welke bepaling bij een mandaatverhouding overbodig zou zijn – en dat bij het college van beroep voor de examens in beroep kan worden gegaan van beslissingen van examineratoren.

Als daad van organisatie moet de examencommissie regels vaststellen voor de goede gang van zaken tijdens de tentamens en voor de in dat verband te nemen maatregelen. Indien een examinandus fraudeert, kan de examencommissie deze het recht ontnemen één of meer door de examencommissie aan te wijzen tentamens of examens af te leggen gedurende een door de examencommissie te bepalen termijn van ten hoogste een jaar. Bij ernstige fraude kan de examencommissie het instellingsbestuur voorstellen de betrokkene de toegang tot de opleiding te ontzeggen. Ingevolge artikel 5.32, derde lid, kan bij een bekostigde instelling het college van bestuur vervolgens de inschrijving van de student voor de opleiding beëindigen en hernieuwde inschrijving van betrokkene als student weigeren.

Het vierde lid waarborgt de onafhankelijkheid van de examencommissie van het instellingsbestuur. Het maakt duidelijk dat het college van bestuur, het faculteitsbestuur en andere organen en instanties zich hebben te onthouden van instructies aan de examencommissie of examineratoren waar het gaat om de beoordeling van individuele personen, of dit nu geschiedt bij het examineren, het beoordelen of er grond is voor vrijstellingen, het beoordelen van de vereiste van kennis van het Nederlands, enz. Dat betekent dat een college van bestuur, faculteitsbestuur en andere organen of instanties zich dienen te onthouden van bijv. aanwijzingen over het percentage examinandi dat minimaal of maximaal voor het examen of voor tentamens zou mogen slagen. Juist om inmenging van anderen in individuele zaken te voorkomen, is voorzien in een vorm van rechtsbescherming waarbij de beroepsinstantie i.c. het aan de betrokken instelling verbonden college van beroep voor de examens, niet op de stoel van de examencommissie of de examinerator kan gaan zitten (art. 5.92, vijfde lid).

Artikel 3.33. Voor het onderwijs en de examens is de onderwijs- en examenregeling (OER) een essentieel document. De OER wordt vastgesteld door instellingsbestuur voor elke door de instelling aangeboden opleiding of groep van opleidingen. Bij een bekostigde instelling is het instellingsbestuur in dit geval het faculteitsbestuur (art. 5.13, eerste lid onder a). In de OER moet een aantal zaken minimaal worden geregeld. Deze zijn opgesomd in het tweede lid. Daarnaast is in een aantal andere bepalingen, te weten de artikelen 3.10, derde en vierde lid, 3.11, tweede lid, 3.15, vierde lid, 3.16, derde lid, 3.18, eerste lid, 3.19, vijfde lid, 3.20, vierde lid, 3.22, eerste lid, 3.24, eerste lid onder b, 3.28, eerste lid onder a, en 3.29, tweede lid, voorgeschreven dat bepaalde zaken in de OER moeten worden geregeld of wordt in die bepalingen naar de OER verwezen.

Ingevolge het tweede lid moeten in de OER per opleiding of groep van opleidingen ten minste worden geregeld de inhoud van de opleiding en van de daaraan verbonden examens (tweede lid onder a), de inhoud van de eventuele afstudeerrichtingen binnen een opleiding (tweede lid onder b) en de kwaliteiten op het gebied van kennis, inzicht en vaardigheden die een student zich bij beëindiging van de opleiding moet hebben verworven, dus de eindtermen (tweede lid onder c). Ook moeten in de OER worden geregeld de inrichting van praktische oefeningen, waar dit nodig is (tweede lid onder d), de studielast van de opleiding en van elk van de daarvan deel uitmakende onderwijseenheden (tweede lid onder e) alsmede de voltijdse, deeltijdse of duale inrichting van de opleiding (tweede lid onder f).

Voorts moet in de OER een aantal onderwerpen worden geregeld over de examens en tentamens. De examencommissie en de examinatoren zijn hieraan gehouden. Het gaat hierbij om het aantal tentamens waaruit het examen bestaat en hun volgtijdelijkheid d.w.z. hun onderlinge volgorde in programmering (tweede lid onder g). Zo zal bijvoorbeeld een tentamen van een inleidend vak in het programma voorafgaan aan een tentamen dat betrekking heeft op een verdieping van dat vak. In de OER moet ook worden geregeld binnen welke tijdvakken wordt geëxamineerd, hoe vaak gelegenheid wordt gegeven de verschillende tentamens af te leggen (tweede lid onder h) en het aantal herkansingen (tweede lid onder i). Beperking van het aantal herkansingen kan studenten ertoe brengen zich niet zonder voldoende voorbereiding voor het afleggen van een tentamen op te geven. In de OER moet worden bepaald of de tentamens mondeling, schriftelijk of op een andere wijze worden afgelegd. Hoe zij bijv. schriftelijk worden afgelegd, is een zaak van de examencommissie. Deze commissie kan bovendien in bijzondere gevallen anders te bepalen (tweede lid onder j). In de OER moet voorts worden bepaald of mondeling af te nemen tentamens openbaar zijn. Als dit wordt bepaald, heeft de examencommissie de bevoegdheid in bijzondere gevallen anders te bepalen (tweede lid onder k). Er kunnen goede redenen zijn te bepalen dat mondelinge tentamens niet openbaar zijn. Hierbij is te denken aan bijv. de privacy van patiënten, die moet worden beschermd

In de OER moet zijn aangegeven welke de voorzieningen zijn die ten behoeve van studerende met een functiebeperking zijn getroffen (tweede lid onder l). Deze voorzieningen hebben zowel betrekking op het onderwijs als de examens. Ook de instelling zelf en in het bijzonder de ruimten waar onderwijs wordt gegeven of examen wordt afgenomen, moeten bereikbaar zijn voor studenten met een functiebeperking. Te denken valt aan de aanwezigheid van een invalidenparkeerplaats, de hoogte van de drempels in de gebouwen, aan aangepaste toiletten, aan markeringen voor visueel gehandicapten e.d. Expliciet moet in de OER worden bepaald hoe deze studenten redelijkerwijs in de gelegenheid worden gesteld de tentamens af te leggen. Hierbij is te denken aan voorzieningen als extra tentamentijd, de mogelijkheid van het gebruik van laptop, tentamenopgaven met extra grote letters, aparte tentamenruimte. Het ligt, gelet op de verantwoordelijkheid van de examencommissie voor de organisatie van de examens en tentamens, voor de hand dat de OER de examencommissie opdraagt over aanpassingen van de examinering te beslissen en die commissie tevens opdraagt in een regeling aan te geven welke criteria daarbij worden gehanteerd. Aangezien niet mag worden verwacht dat de examencommissie over voldoende kennis van de verschillende functiebeperkingen beschikt, zal zij de mogelijkheid moeten hebben advies van deskundigen in te winnen.

Als tentamens zijn afgelegd, moet de uitslag binnen redelijke termijn worden bekend gemaakt. In de OER moet deze termijn worden bepaald en moet tevens worden aangegeven of daarvan door de examencommissie of examinatoren kan worden afgeweken en zo ja in welke gevallen en welke mate daarvan kan worden afgeweken (tweede lid onder m). Ook moet in de OER zijn

aangegeven hoe en gedurende welke termijn degene die een schriftelijk tentamen heeft afgelegd, inzage verkrijgt in zijn beoordeelde werk, en kan kennis nemen van vragen en opdrachten, gesteld of gegeven in het kader van een schriftelijk afgenomen tentamen en van de normen aan de hand waarvan de beoordeling heeft plaatsgevonden (tweede lid onder n en o).

In de OER kan worden bepaald dat het met goed gevolg afgelegd hebben van tentamens voorwaarde is voor de toelating tot het afleggen van andere tentamens en kan de verplichting worden opgelegd tot het deelnemen aan praktische oefeningen met het oog op de toelating tot het afleggen van het desbetreffende tentamen. Praktische oefeningen zijn onderwijsvoorzieningen. Indien aan een (positieve) beoordeling daarvan studiepunten zijn verbonden, is die beoordeling een tentamen als in de vorige volzin bedoeld. De examencommissie is bevoegd van die verplichting vrijstelling te verlenen, al dan niet onder oplegging van vervangende eisen (tweede lid onder p en q). Als aan tentamens een geldigheidsduur wordt verbonden, dient dat in de OER te zijn aangegeven. Ook in dit geval heeft de examencommissie de bevoegdheid de regel ter zijde te stellen, en wel door in bijzondere en dus individuele gevallen die geldigheidsduur te verlengen (tweede lid onder r).

De OER moet de gronden omschrijven waarop de examencommissie vrijstelling kan verlenen van het afleggen van een of meer tentamens (tweede lid onder s). Grond voor vrijstelling kunnen zijn met goed gevolg afgelegde tentamens of examens in het hoger onderwijs maar ook buiten het hoger onderwijs opgedane kennis of vaardigheden. Vrijstelling kan worden verleend voor een of meer bepaalde tentamens dus in beginsel ook voor alle tentamens die tot een bepaald examen behoren en dus van het gehele examen. Met de mogelijkheid van vrijstelling van het examen moet zeer spaarzaam worden omgegaan, niet alleen omdat een vrijstelling meebrengt dat de betrokkene daardoor studiepunten verwerft maar ook in verband met de gevolgen zoals het civiel effect dat aan een examen is verbonden. Voor het verkrijgen van vrijstelling behoeft de betrokkene niet als student of extraneus te zijn ingeschreven. Een vrijstelling kan uiteraard pas worden geëffectueerd als de betrokkene zich metterdaad voor de desbetreffende opleiding heeft ingeschreven. Gezien deze bevoegdheid van de examencommissie is aan een regeling van een procedure voor de erkenning van verworven competenties (EVC), dus van buiten het hoger onderwijs opgedane kennis of vaardigheden, geen behoefte.

In de OER dienen regels te zijn opgenomen over de bewaking van studievoortgang en de individuele studiebegeleiding (tweede lid onder t). Bewaking van de studievoortgang is uiteraard alleen mogelijk als de studievoortgang van elke individuele student metterdaad wordt geregistreerd. Als een student onvoldoende voortgang met de studie maakt, zullen er maatregelen moeten worden getroffen. Zo kan de OER bepalen dat de student in dat geval voor een gesprek wordt uitgenodigd en/of ondersteuning krijgt bij zijn studieplanning. Artikel 5.52 schrijft voor dat bij een bekostigde instelling aan elke student aan het einde van diens eerste jaar van inschrijving voor de propedeutische fase van een voltijdse of duale opleiding wordt geadviseerd over de voortzetting van zijn studie in of buiten de bacheloropleiding. Daarbij speelt de studievoortgang in de propedeuse een buitengewoon belangrijke rol. Onvoldoende studievoortgang kan leiden tot het advies een andere studie te gaan volgen. Bovendien kan het advies, als het college van bestuur dit heeft bepaald, het karakter krijgen van een bindend studieadvies (bsa). Verwezen zij naar de toelichting op artikel 5.52. De student heeft ingevolge artikel 5.26, eerste lid onder e, recht op begeleiding bij zijn studie. De OER zal dit nader moeten concretiseren.

Het derde en vierde lid hebben betrekking op de zgn. doorstroommaster. In de OER van elke bacheloropleiding in het wetenschappelijk onderwijs moet met het oog op de doorstroming van degenen die het examen van die bacheloropleiding met goed gevolg heeft afgelegd, ten minste een masteropleiding worden aangewezen die aansluit op die bacheloropleiding. Die masteropleiding wordt aan de desbetreffende universiteit aangeboden, tenzij er uitzonderlijke redenen zijn waardoor dit niet mogelijk is. In dat geval kan het instellingsbestuur van deze universiteit met een andere universiteit overeenkomen dat de desbetreffende masteropleiding aan die andere universiteit wordt aangeboden. Voorts zij verwezen naar de toelichting op artikel 3.22.

Ten slotte schrijft het vijfde lid voor dat in de OER'en van de desbetreffende hogescholen en universiteiten de wijze moet worden geregeld waarop aan degene die met goed gevolg het examen verbonden aan een verwante bacheloropleiding in het hoger beroepsonderwijs heeft afgelegd, door de instelling ondersteuning wordt geboden ter bevordering van een goede doorstroming naar een verwante masteropleiding in het wetenschappelijk onderwijs. Dit veronderstelt dat de betrokken universiteiten en hogescholen daarover afspraken hebben gemaakt.

Artikel 3.34. Het instellingsbestuur – bij een bekostigde instelling is dit ingevolge artikel 5.13, eerste lid onder a, het faculteitsbestuur – moet ervoor zorgen dat de OER regelmatig wordt beoordeeld. Daarbij moet het, ten behoeve van de bewaking en zo nodig bijstelling van de studielast, het tijdsbeslag wegen dat daaruit voor de studenten voortvloeit. De opleiding moet ingevolge artikel 3.6, tweede lid, zodanig zijn ingericht dat een student in redelijkheid in staat wordt gesteld binnen de cursusduur de opleiding met goed gevolg te voltooien. Uit het eerste lid van dat artikel volgt dat de studielast voor een cursusjaar in geval van een in voltijdse vorm verzorgde opleiding gelijk staat aan 1680 uren studie voor de gemiddelde student. Van een gemiddelde student die het voltijdse programma volgt, mag derhalve worden verwacht dat hij ongeveer 42 uur per week aan zijn studie besteed.

Artikel 3.35. Bij het geven van onderwijs en het afnemen van de examens formuleert de geldt als hoofdregel dat het Nederlands de voertaal is (eerste volzin). Op deze regel is een aantal uitzonderingen mogelijk. Deze zijn limitatief opgesomd. Uiteraard kan een andere taal worden gebezigd wanneer het een opleiding met betrekking tot die taal betreft of wanneer het onderwijs betreft dat in het kader van een gastcollege door een anderstalige docent wordt gegeven (onder a en b). Naast deze gevallen biedt de wet evenwel de ruimte om ook op een of meer andere gronden het onderwijs in een andere taal aan te bieden (onder c). Deze gronden zijn de specifieke aard of de inrichting van het onderwijs, de kwaliteit van het onderwijs en de herkomst van de studenten. De specifieke aard en inrichting van het onderwijs kunnen verband houden met internationalisering en internationale uitwisselingsprogramma's. De kwaliteit van het onderwijs kan een uitzonderingsgrond vormen wanneer specifieke expertise niet in Nederland beschikbaar is en een buitenlandse docent aangetrokken moet worden. Ten slotte kan de herkomst van de studenten een grond zijn om het onderwijs in een andere taal dan het Nederlands aan te bieden. Op deze laatste grond bieden de meeste universiteiten hun masteropleidingen, behoudens uitzonderingen zoals bijv. initiële masteropleidingen op het gebied van het recht, in het Engels aan. Deze andere gronden moeten worden uitgewerkt in door het instellingsbestuur vast te stellen regels (aanhef). Deze regels hebben overigens betrekking op alle genoemde uitzonderingsgronden.

Artikel 3.36. Het CROHO is niet bedoeld voor de voorlichting van (aanstaande) studenten. Dat is de verantwoordelijkheid van de individuele instellingen. Zij geven inzicht in hun onderwijsaanbod door middel van brochures, folders, de website enz. Het onderhavige artikel schrijft voor dat het instellingsbestuur zodanige informatie aan studenten en aanstaande studenten verstrekt over de instelling, het te volgen onderwijs en de opleidingsnamen dat het die personen in staat stelt opleidingsmogelijkheden te vergelijken, zich een goed oordeel te vormen over de inhoud en de inrichting van het gevolgde of te volgen onderwijs en de examens (eerste lid). Voor zover het er om gaat de opleidingsmogelijkheden die bij verschillende instellingen bestaan, te vergelijken, moeten de instellingen samenwerken. Hiertoe hebben de HBO-raad, de VSNU, NRTO (v/h PAEPON), het ISO en de Lsvb, gezamenlijk het initiatief genomen voor de totstandkoming van de website “Studiekeuzel23”, welk initiatief mede mogelijk is gemaakt door het ministerie van OCW. Voor de uitvoering draag SURF zorg.

Voor zover het om de vergelijking van opleidingsmogelijkheden gaat, is in het tweede lid voorgeschreven voor dat de vertegenwoordiging van de instellingen en de daarvoor in aanmerking komende belangenorganisaties van studenten gezamenlijk afspraken maken over de specificaties van de informatie die moet worden verstrekt. Het gaat hierbij om informatie over verschillende aspecten van het onderwijs zoals toegankelijkheid, instroom en studentenpopulatie, onderwijs (inhoudelijk en resultaat), voorzieningen en doorstroommogelijkheden (waaronder arbeidsmarktsucces). Indien het niet lukt gezamenlijk tot afspraken te komen, kunnen die specificaties bij ministeriële regeling worden gegeven. Het gaat hier om specificaties van de inhoud en de vorm van de informatie die nodig is voor het vergelijken van opleidingen en het kiezen van een passende opleiding. In de ministeriële regeling kunnen voor verschillende groepen van instellingen verschillende specificaties worden gegeven. Mede ten behoeve van de vergelijkbaarheid van opleidingen is het een goede zaak als gelijksoortige opleidingen aan verschillende instellingen dezelfde naam dragen

Artikel 3.37. Ook bij het verleggen van het aangrijpingspunt voor de overheid van de opleiding naar het domein, blijft een door de overheid geautoriseerd overzicht van alle opleidingen in de zin van de wet, waaraan de wettelijke titulatuur en eventueel ander civiel effect is verbonden, uit een oogpunt van rechtszekerheid noodzakelijk. Derhalve is het nodig het Centraal register instellingen en opleidingen hoger onderwijs (CROHO) te handhaven. Nieuw is dat in het register ook alle geaccrediteerde universiteiten en hogescholen moeten worden vermeld. Met de aanleg, het beheer en de bekendmaking van het register en met het verstrekken van informatie uit het register is de minister belast. Dit zal namens hem plaatsvinden door de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO). De inrichting en de werking van het register moet bij amvb worden geregeld. Daarin worden ook bepalingen opgenomen omtrent het verstrekken van informatie uit het register aan instellingsbesturen en, tegen een bij de amvb vastgestelde vergoeding, aan anderen. De amvb bevat de indeling van het register in onderdelen en voor zover nodig subonderdelen. Deze onderdelen komen overeen met de domeinen. Indien een opleiding als gevolg van haar interdisciplinaire karakter tot meerdere domeinen behoort, zal zij moeten worden opgenomen het onderdeel dat overeenkomt met het domein dat daarvoor het meest in aanmerking komt.

Artikel 3.38. Het CROHO vermeldt de krachtens deze wet geaccrediteerde instellingen en bevat van elke aan die instellingen verzorgde opleiding de gegevens die de opleiding karakteriseren en nodig zijn om haar te kunnen identificeren. Andere gegevens dienen niet in het register te worden opgenomen. Of bijv. de opleiding een typische beroepsopleiding waarbij bij of krachtens de wet vereisten zijn gesteld ten aanzien van de kennis, het inzicht en de vaardigheden die betrokkenen zich op grond van die opleiding moeten hebben verworven, is

weliswaar van belang maar is een zaak van goede voorlichting die op grond van artikel 3.36 en in geval van een bekostigde instelling bovendien op grond van artikel 5.87, tweede lid onder c, juncto artikel 3.33, tweede lid, door de betrokken instelling zelf moet worden gegeven. Ook de indeling in het register is – per definitie – geen gegeven dat in het register moet worden opgenomen. Het is het instellingsbestuur dat aangeeft in welk onderdeel of, indien van toepassing, subonderdeel de opleiding naar zijn mening moet worden geregistreerd en het is de minister die beoordeelt of die opgave juist is. Bij de gegevens die in het CROHO moeten worden geregistreerd, gaat het om de naam van de opleiding en de instelling die de opleiding verzorgt en, als het een gezamenlijke opleiding of een gezamenlijke afstudeerrichting betreft, aan welke instellingen de opleiding of de afstudeerrichting wordt verzorgd, om de gemeente of de gemeenten waar de opleiding wordt verzorgd, of het hoger beroepsonderwijs dan wel wetenschappelijk onderwijs betreft, of het gaat om een bachelor-, initiële master- of postinitiële masteropleiding, om de grootte van de studielast, om het voltijdse, deeltijdse of duale karakter, om de vraag of aan een bacheloropleiding een propedeutisch examen is verbonden, om het tijdstip waarop voor het eerst toegang of toelating tot de opleiding mogelijk is, en als de opleiding niet langer zal worden verzorgd, het tijdstip waarop de registratie zal worden beëindigd, alsmede het tijdstip waarop voor het eerst toegang of toelating tot de opleiding niet meer mogelijk is.

Artikel 3.39. Het eerste lid verplicht de minister in geval van accreditatie van een instelling, deze instelling in CROHO te vermelden. Daarentegen is – ingevolge het tweede lid – het instellingsbestuur verplicht elke door de instelling verzorgde opleiding bij de minister voor registratie in het CROHO aan te melden en daarbij de gegevens te vermelden die ingevolge artikel 3.38 daarin moeten worden geregistreerd. De minister moet, zo schrijft het derde lid voor, de opleiding binnen een redelijke termijn registreren in het door het instellingsbestuur vermelde onderdeel of indien van toepassing subonderdeel, en overeenkomstig de door het instellingsbestuur verstrekte gegevens. Als echter de gegevens niet volledig zijn of de door het instellingsbestuur verzochte indeling in het register naar het oordeel van de Onze minister in redelijkheid niet passend kan worden geacht voor de opleiding, moet hij ingevolge het vierde lid het instellingsbestuur in de gelegenheid stellen om, binnen een door hem te bepalen termijn, te voorzien in de ontbrekende gegevens of de verzochte indeling te herzien. De minister kan de registratie uitsluitend weigeren als hij de gegevens binnen deze termijn niet of niet volledig heeft ontvangen, of als hij constateert dat zij niet juist zijn, dan wel als de herziene indeling naar het oordeel van Onze minister in redelijkheid niet passend geoordeeld kan worden voor de opleiding. Indien de minister ten aanzien van een geregistreeerde opleiding constateert dat de gegevens in het register onvolledig of onjuist zijn of de indeling niet passend is, past hij de gegevens of de indeling ambtshalve aan, zo bepaalt het vijfde lid. Het vorenstaande is van overeenkomstige toepassing bij wijziging van de in het CROHO opgenomen gegevens.

Artikel 3.40. Als de accreditatie van een instelling door het verstrijken van de termijn waarvoor zij is verleend, eindigt dan wel door een besluit van de minister wordt beëindigd, moet ook de registratie van de instelling in het CROHO worden beëindigd. In dit geval wordt uiteraard ook de registratie van alle opleidingen van die instelling beëindigd. Behalve in dit geval beëindigt de minister de registratie van een opleiding als het instellingsbestuur te kennen heeft gegeven dat de instelling de opleiding niet langer zal verzorgen en de in artikel 3.13 bedoelde overgangstermijn is verstreken. Deze kennisgeving geschiedt uiterlijk op 28 februari van het kalenderjaar voorafgaand aan het eerste studiejaar waarin toegang of toelating tot de desbetreffende opleiding niet meer mogelijk is. Daarbij moet het instellingsbestuur tevens aangeven hoe aan artikel 3.13 uitvoering wordt gegeven, dus waar de betrokken studenten de

opleiding kunnen voortzetten en wat de redelijke termijn is waarbinnen zij hun studie moeten afronden.

Artikel 3.41. In tegenstelling tot hogescholen hebben universiteiten en de Open Universiteit Nederland het recht de titel van Doctor te verlenen. De bevoegdheid deze titel te verlenen berust bij het college voor promoties, dat aan elke universiteit en de Open Universiteit Nederland aanwezig moet zijn. De titel wordt verleend op grond van de promotie. De samenstelling van het college voor promoties moet worden geregeld door het instellingsbestuur, dat ook de leden van het college voor promoties benoemt. Deze leden moeten worden benoemd uit de hoogleraren van de universiteit, onderscheidenlijk van de Open Universiteit Nederland. Alleen hoogleraren hebben immers het “ius promovendi” d.w.z. het recht als promotor op te treden. Dit recht van de hoogleraar blijkt uit artikel 3.42, derde lid, dat bepaalt dat voor elke promotie het college voor promoties een hoogleraar van een universiteit als promotor aanwijst

Artikel 3.42. Tot de promotie heeft toegang ieder die het examen van een initiële masteropleiding aan een krachtens deze wet geaccrediteerde universiteit met goed gevolg heeft afgelegd, als proeve van bekwaamheid tot het zelfstandig beoefenen van de wetenschap een proefschrift heeft geschreven dan wel een proefontwerp heeft vervaardigd, en heeft voldaan aan de eisen van het promotiereglement (eerste lid). In bijzondere gevallen kan het college voor promoties personen die het bedoelde examen niet hebben afgelegd maar wel aan de overige eisen voldoen, tot de promotie toelaten (tweede lid). Voor elke promotie wijst het college voor promoties een hoogleraar van een universiteit of de Open Universiteit Nederland aan als promotor (derde lid). De hoogleraar heeft evenwel niet het recht om in een concreet geval daadwerkelijk als promotor te worden aangewezen. Het is aan het college voor promoties daarover te beslissen. Niet alleen hoogleraren van de eigen universiteit maar ook hoogleraren van andere, binnen of buitenlandse universiteiten, kunnen als promotor worden aangewezen. In dit geval pleegt altijd ook een hoogleraar van de eigen universiteit als promotor te worden aangewezen. Voorts kunnen bijzondere hoogleraren bij een universiteit – die geen hoogleraren van die universiteit zijn – als promotor optreden (vierde lid). De promotie vindt plaats ten overstaan van het college voor promoties of van een commissie, door het college samen te stellen uit hoogleraren en andere personen ten aanzien van wie het heeft geoordeeld dat zij over voldoende bekwaamheid beschikken om in de commissie zitting te hebben, met inachtneming van promotiereglement (derde lid). De zgn. bipromotie, d.w.z. een promotie bij twee of meer universiteiten is niet geregeld. Het is altijd al mogelijk geweest te promoveren op een proefschrift dat tevens aan een buitenlandse universiteit is voorbereid en waarvoor zowel aan de Nederlandse als aan de buitenlandse universiteit een Doctorstitel wordt verleend. De Nederlandse universiteiten hebben tot nu toe in verband met hun reputatie het uitgangspunt gehuldigd dat zulk een bipromotie uitzondering moet zijn en blijven. Zij staan bipromoties alleen toe indien de Doctorsgraad altijd als eerste aan de Nederlandse instelling wordt verleend en de promotie onverkort plaatsvindt overeenkomstig het promotiereglement van de instelling en na goedkeuring door het college voor promoties. Hieraan dient mede omwille van de reputatie van de Nederlandse universiteiten onverkort te worden vastgehouden.

Artikel 3.43. Het college voor promoties is bevoegd om, op voordracht van het desbetreffende instellingsbestuur, wegens zeer uitstekende verdiensten aan natuurlijke personen de titel Doctor honoris causa te verlenen. Hiervoor is niet alleen een voordracht door het instellingsbestuur – waaronder in dit geval bij een bekostigde universiteit het faculteitsbestuur moet worden verstaan – nodig maar is ook indien het college voor promoties de voordracht overneemt, expliciet de instemming van het instellingsbestuur – waaronder in dit geval bij een bekostigde

universiteit het college van bestuur moet worden verstaan – voorgeschreven. Nu een doctoraat honoris causa gevolgen kan hebben voor de reputatie van de universiteit, zeker indien het wordt verleend op een andere grond dan zeer uitstekende wetenschappelijke verdiensten, dient zulk een doctoraat niet te worden verleend indien het college van bestuur dit niet wenst.

Artikel 3.44. De gang van zaken met betrekking tot de voorbereiding van de promotie en met betrekking tot de promotie zelf, daaronder begrepen de taak en bevoegdheden van ieder die bij de promotie is of kan worden betrokken, en de voorzieningen betreffende de beslechting van geschillen die zich met betrekking tot de voorbereiding van de promotie en de promotie zelf kunnen voordoen, moeten worden geregeld in het promotiereglement, dat het college voor promoties moet vaststellen.

Artikel 3.45 t/m 30.49. Anders dan de WHW worden in deze wet geen graden en titels van elkaar onderscheiden. Dat onderscheid was en is niet helder. In het wetsvoorstel is gekozen voor een eenduidige terminologie. Daarbij is gekozen voor de vanouds gebruikelijke term “titel”. Titels worden toegekend door het college voor promoties voor zover het gaat om de titel Doctor en door de desbetreffende examencommissie als het gaat om de titels Bachelor, Master of Associate degree. De examencommissie verleent deze – internationale – titels in het kader van de uitreiking van het getuigschrift (art. 3.30, derde lid onder d). De typisch Nederlandse titels ingenieur, meester, doctorandus, baccalaureus en doctor worden niet verleend. Degene die een door het college voor promoties of examencommissie verleende titel voert, mag van rechtswege in plaats daarvan de desbetreffende typisch Nederlandse titel voeren. Alleen voor de titel Master verleend op grond van het met goed gevolg afgelegd examen van een postinitiële opleiding bestaat geen Nederlands equivalent. In de onderhavige artikelen wordt aangegeven in welke gevallen welke titel mag worden gevoerd en hoe deze titels worden afgekort.

Afhankelijk van het vakgebied waarin het examen van een bacheloropleiding, resp. van een masteropleiding is afgelegd, wordt aan de verleende titel toegevoegd «of Arts» dan wel «of Science». Deze toevoegingen zijn niet meer exclusief voorbehouden aan het wetenschappelijk onderwijs. Het instellingsbestuur kan voor de opleidingen binnen een bepaald domein in een andere toevoeging worden vastgesteld, bijv. LLB, resp. LLM ingeval van bachelor- of masteropleidingen binnen het domein Recht. Ook voor het wetenschappelijk onderwijs kan dit geschieden door het instellingsbestuur. Een ministeriële regeling als voorgeschreven in de WHW is hiervoor niet nodig. Het is wel zaak dat het instellingsbestuur bij het vaststellen van andere toevoegingen dit zoveel mogelijk doet in samenwerking met het bestuur van andere instellingen met soortgelijke opleidingen. De examencommissie is gehouden, als dit in door het instellingsbestuur vast te stellen regels is bepaald, aan een titel de vermelding toe te voegen van het vakgebied of het beroepenveld waarop het examen op grond waarvan de titel is verleend, betrekking heeft.

Artikel 3.50. In het eerste en derde lid is het beginsel vastgelegd dat degene aan wie door een buitenlandse instelling voor hoger onderwijs een titel is verleend en die gerechtigd is die titel in het desbetreffende land te voeren, eveneens gerechtigd is die titel in Nederland te voeren op dezelfde wijze als in het desbetreffende land. De minister kan aan betrokkene toestaan in de plaats van die titel in Nederland een van de typisch Nederlandse titels ingenieur, meester, doctorandus of baccalaureus te voeren. Het gaat hierbij om individuele gevallen. Een ministeriële regeling op dit gebied zoals in de WHW voorgeschreven, is in dit wetsvoorstel niet opgenomen. Die regeling is nooit tot stand gebracht; ook is de noodzaak daarvan niet gebleken.

Bekostiging

Artikel 4.1. In het kader van het in dit wetsvoorstel geïntroduceerde flexibeler open bestel is het niet meer de wetgever maar de minister die beslist over het bekostigen van instellingen. Daarbij is de minister gehouden aan de daarvoor in het wetsvoorstel opgenomen criteria. In de eerste plaats moet het gaan om een geaccrediteerde instelling en in de tweede plaats om een instelling die in stand gehouden wordt door rechtspersoon met volledige rechtsbevoegdheid die blijkens de statuten geen winstoogmerk heeft (eerste lid). Bekostiging uit 's Rijks kas voor commerciële instellingen is niet aan de orde. Als het om een instelling gaat die niet eerder krachtens is bekostigd, gaat de bekostiging van die instelling voldoen aan de criteria “meerwaarde” en “macrodoelmatigheid” (tweede lid). Het criterium “meerwaarde” houdt in dat de bekostiging van de instelling, gelet op de aard en inhoud van haar onderwijsaanbod of de bijzondere wijze waarop het onderwijs van die instelling wordt verzorgd, voor het stelsel van hoger onderwijs en onderzoek in Nederland meerwaarde heeft. De nieuw te bekostigen instelling moet niet meer van hetzelfde brengen maar moet voorzien in nieuwe opleidingen, in opleidingen met een bijzonder profiel of in opleidingen waarin het onderwijs op een nieuwe – maar uiteraard wel verantwoorde – wijze wordt verzorgd. Het criterium “macrodoelmatigheid” houdt in dat de bekostiging van de instelling op langere termijn niet tot substantieel nadelige of bovenmatig nadelige effecten leidt voor het bij de reeds bekostigde instellingen bestaande onderwijsaanbod of voor de benutting van de bij deze instellingen bestaande capaciteit en infrastructuur. De concurrentie tussen de uit dezelfde kas bekostigde instellingen kan nadelige effecten hebben maar deze mogen op langere termijn niet zodanig effect hebben dat kapitaalvernietiging optreedt. Kapitaalintensieve onderwijs- en onderzoekvoorzieningen moeten optimaal worden benut. Ook moet schaarse deskundigheid niet worden versnipperd. Bij zijn besluit dat de instelling wordt bekostigd, geeft de minister aan de domeinen van de instelling waarvoor de instelling wordt bekostigd. De genoemde criteria zijn hierbij bepalend. De thans bekostigde instellingen blijven bekostigd. Zij zullen echter binnen een in het overgangsrecht te regelen termijn moeten worden geaccrediteerd. Indien het instellingsbestuur van een bekostigde instelling de minister verzoekt de instelling te bekostigen voor een of meer domeinen waarvoor de instelling nog niet wordt bekostigd, wordt ook dat verzoek beoordeeld aan de hand van die criteria (derde lid). De aanspraak op bekostiging wordt verleend voor onbepaalde tijd. Voor de beëindiging van de bekostiging zij verwezen naar de toelichting op artikel 4.3. Zolang de instelling wordt bekostigd, moeten de bekostigingsvoorwaarden worden nageleefd. Hiertoe behoren de accreditatievoorwaarden van hoofdstuk 3 en de overige bekostigingsvoorwaarden. Deze laatste zijn neergelegd in de titels 2 t/m 5 van hoofdstuk 4 en in hoofdstuk 5 alsmede, indien aan een universiteit een universitair medisch centrum is verbonden, in de artikelen 6.15 en 6.16.

Artikel 4.2. Dit artikel betreft de bekostigingsgrondslag. De bekostigde instellingen worden bekostigd voor hun wettelijke taken zoals omschreven in artikel 1.3, eerste, resp. tweede lid, uiteraard voor zover deze worden uitgevoerd binnen de domeinen bedoeld in artikel 4.1, derde lid. Het tweede lid legt de minister de verplichting op er zorg voor te dragen dat de bekostigde instellingen zodanig worden bekostigd dat zij hun krachtens deze wet opgedragen taken naar behoren kunnen uitvoeren. Het spreekt van zelf dat als de overheid aan instellingen taken opdraagt en van die instellingen verlangt dat deze taken naar behoren worden uitgevoerd, zij die instellingen daarvoor ook adequaat dient te bekostigen. Het onderhavige artikel heeft geen betrekking op de besteding van de bekostiging. De instellingen hebben bestedingsvrijheid met

dien verstande dat de rijksbijdrage rechtmatig en doelmatig moet worden besteed. Verwezen zij naar de toelichting op artikel 4.13.

Artikel 4.3. De aanspraak op bekostiging wordt voor onbepaalde tijd verleend. Het kan echter gebeuren dat de instelling niet meer voldoet aan de voorwaarden voor bekostiging. Zo moet de minister de bekostiging beëindigen als de termijn waarvoor accreditatie van de instelling is verleend is verstreken en de accreditatie niet opnieuw is verleend of de accreditatie door een besluit van de minister als bedoeld in artikel 2.3, wordt beëindigd. Ook als de rechtspersoon die de instelling in stand houdt, alsnog het maken van winst beoogt, moet de minister de bekostiging beëindigen (eerste lid). Als de overige bekostigingsvoorwaarden niet worden nageleefd, kan de minister ingevolge artikel 7.1 de bekostiging geheel of gedeeltelijk inhouden of opschorten. Als dit echter stelselmatig het geval is, kan de minister de bekostiging beëindigen (tweede lid). Voordat hij dit doet moet hij het bestuur van de rechtspersoon die de instelling in stand houdt, schriftelijk een waarschuwing geven. Als binnen zes maanden aan deze waarschuwing geen gevolg is gegeven, wordt de bekostiging van de instelling door de minister beëindigd (derde lid).

De minister kan ook bekostiging van een instelling voor een of meer van haar domeinen beëindigen (vierde lid). Het criterium hiervoor is dat van de macrodoelmatigheid, nl. als voortzetting van de bekostiging van die instelling voor dat domein of die domeinen op langere termijn redelijkerwijze zal leiden tot substantieel of bovenmatig nadelige effecten voor het bij de bekostigde instellingen met hetzelfde domein of dezelfde domeinen bestaande onderwijsaanbod of voor de benutting van de bij deze instellingen bestaande capaciteit en infrastructuur. De bekostiging voor een domein kan echter uitsluitend op deze grond worden beëindigd als dat mogelijk is zonder ernstig nadeel voor het onderwijs en onderzoek van die instelling binnen haar overige domeinen en de positie die de desbetreffende instelling internationaal inneemt.

Als de minister aan een instelling aanspraak op bekostiging verleent, geeft hij de domeinen aan waarvoor de instelling wordt bekostigd. Het kan gebeuren dat een instelling binnen de voor bekostiging aangewezen domeinen een opleiding instelt redelijkerwijze niet kan worden beschouwd tot die domeinen te behoren. In dat geval kan de minister bepalen dat de instelling voor die opleiding niet meer wordt bekostigd (vijfde lid). Dit betekent dat de studenten en getuigschriften van die opleiding geen rol spelen bij de berekening van de rijksbijdrage voor de instelling. Ook in dit geval moet de minister voordat hij zijn besluit neemt, de instelling een waarschuwing geven. Gelet op de hiermee gemoeide belangen wordt het besluit van de minister de bekostiging te beëindigen opgeschort totdat de beroepstermijn is verstreken of, indien beroep is ingesteld, op het beroep is beslist (zesde lid).

Artikel 4.4. Dit artikel regelt een aantal gevolgen van de beëindiging van de bekostiging. Bij de beëindiging van de bekostiging van een instelling, moet er met de minister worden afgerekend. Het instellingsbestuur moet zo spoedig mogelijk na de beëindiging van de bekostiging, zorgdragen voor de vaststelling van een eindafrekening. Deze moet aan de minister worden gezonden, vergezeld van een verklaring van een accountant als bedoeld in artikel 393, eerste lid, van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek. Als de eindafrekening een batig saldo bevat is het instellingsbestuur aan het Rijk een bedrag verschuldigd dat door de minister vastgesteld maar niet hoger mag zijn dan het saldo van de eindafrekening. Bij de vaststelling van het bedrag wordt rekening gehouden met door het instellingsbestuur uit de eigen middelen aan

investeringen bestede gelden. Het is mogelijk dat de minister met het instellingsbestuur een andere regeling treft.

Bij beëindiging van de bekostiging van de instelling en ook bij beëindiging van de bekostiging van een domein of een opleiding moet het instellingsbestuur maatregelen nemen teneinde te waarborgen dat de aan die instelling ingeschreven studenten de opleiding kunnen voltooien. Dit kan aan de eigen instelling mits deze geaccrediteerd blijft maar ook aan een andere geaccrediteerde instelling. Dit is ter beslissing aan het instellingsbestuur. Het bestuur moet de minister hierover zo spoedig mogelijk berichten. Voor het geval dat de bekostiging wordt beëindigd, is ook artikel 2.4 relevant. Naar de toelichting op dat artikel zij verwezen.

Artikel 4.5. Titel 4.2 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) bevat bepalingen met betrekking tot subsidie. Daaronder verstaat die wet de aanspraak op financiële middelen, door een bestuursorgaan verstrekt met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager, anders dan als betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten. Die titel is in artikel 4:21, vierde lid, van die wet van overeenkomstige toepassing verklaard op de bekostiging van het onderwijs en onderzoek. Tal van bepalingen van de subsidietitel van de Awb verdragen zich echter niet met de regeling van de bekostiging van de instellingen zoals neergelegd in het onderhavige wetsontwerp. Dat is onderkend doordat in genoemd artikel de subsidietitel niet van toepassing maar van overeenkomstige toepassing is verklaard. Daardoor is het echter niet op voorhand duidelijk in hoeverre de bepalingen van de subsidietitel kunnen worden toegepast. Derhalve is in het wetsvoorstel gekozen voor een afgeronde regeling van de bekostiging van de instellingen en is uitdrukkelijk bepaald dat de subsidietitel van de Awb niet van toepassing is op de bekostiging bedoeld in het wetsvoorstel. In verband hiermee zijn enkele bepalingen in het wetsvoorstel opgenomen die ontleend zijn aan de Algemene wet bestuursrecht. Het betreft de bepalingen neergelegd in artikel 4.10.

Artikel 4.6. De middelen voor de bekostiging van het hoger onderwijs worden jaarlijks door de wetgever bij de begrotingswet vastgesteld. Deze middelen vormen het zgn. macrokader. Voor de universiteiten en de hogescholen worden verschillende macrokaders vastgesteld. Door middel van een in een amvb vastgelegde algemene berekeningswijze, wordt modelmatig aan de hand van een aantal parameters en procedures berekend op welk deel van het macrobudget de individuele universiteit of hogeschool aanspraak heeft (eerste lid). Met het bijvoeglijk naamwoord “algemene” wordt bedoeld dat deze berekeningswijze voor alle universiteiten, resp. hogescholen geldt. De in het tweede lid bedoelde “bijzondere berekeningswijze” geldt uitsluitend voor de Universiteit Maastricht in verband met de mede door haar opgerichte Stichting Transnationale Universiteit Limburg, de “Universiteit Limburg” (tUL). Op de berekeningswijzen wordt nader ingegaan in de toelichting op artikel 4.7. Het deel van het macrobudget waarop een individuele instelling aanspraak heeft, wordt door de minister vastgesteld als rijksbijdrage voor de desbetreffende instelling. De rijksbijdrage wordt jaarlijks door de minister vastgesteld in overeenstemming met het desbetreffende onderdeel van de voor dat begrotingsjaar vastgestelde rijksbegroting en als dat onderdeel van de voor het desbetreffende begrotingsjaar vastgestelde rijksbegroting wordt gewijzigd, wordt zij door de minister nader vastgesteld (derde en vierde lid). De rijksbijdrage wordt niet in een keer aan de desbetreffende instelling uitbetaald – dan zou de rijksoverheid te veel inkomsten in de vorm van rente moeten missen – maar volgens een door de minister te bepalen kasritme (vijfde lid). Zolang de rijksbijdrage niet is vastgesteld of nader vastgesteld, wordt daarop door de minister een voorschot verstrekt (zesde lid). Als aan een universiteit een universitair medisch centrum is verbonden, moet het college van bestuur zodra de betaling van de rijksbijdrage dan wel van een

voorschot daarop is ontvangen, aan dat centrum onverwijld het gedeelte van de rijksbijdrage waarop het academisch ziekenhuis voor de werkplaatsfunctie voor het wetenschappelijk geneeskundig onderwijs en onderzoek op grond van artikel 6.1, eerste lid, aanspraak heeft (zevende lid). De minister is bevoegd tot verrekening van vorderingen krachtens deze wet van of op een instelling met vorderingen van of op de minister krachtens een andere wet, bijv. de Wet overige OCW-subsidies (achtste lid).

Artikel 4.7. De algemene en bijzondere berekeningswijzen moeten worden vastgelegd in een amvb (eerste lid). Deze amvb moet worden “voorgehangen” d.w.z. dat de minister het ontwerp van de amvb of het ontwerp van een wijziging daarvan moet voorleggen aan beide Kamers der Staten-Generaal. Pas als dertig dagen na die voorlegging zijn verstreken – en een of beide Kamers niet hebben aangegeven daarover met de minister te willen overleggen – kan de minister het ontwerp van de amvb bij de Koningin voordragen ten behoeve van advisering door de Raad van State.

Aan deze amvb wordt geen “blanco cheque” gegeven. De algemene berekeningswijze moet voor alle instellingen of voor groepen van instellingen (zoals bijv. de groep van universiteiten of die van hogescholen) gelijkelijk geldende maatstaven bevatten. Deze maatstaven moeten betrekking hebben op de aard en omvang van de werkzaamheden en op de uitvoering daarvan (tweede lid). Dit is voor het onderwijs en het wetenschappelijk onderzoek nader uitgewerkt. Voor het onderwijs moet het in elk geval gaan om maatstaven die betrekking hebben op het aantal studenten en de studieresultaten (derde lid). Bij de aantallen studenten kan het gaan om alle studenten in de zin van de wet maar ook om deelpopulaties van studenten zoals alleen de eerstejaarsstudenten, alleen de onderwijsvragende studenten, alleen studenten die nog geen bachelortitel hebben enz. en alle mogelijke combinaties daarvan. De studenten moeten wel voldoen aan een aantal vereisten zoals neergelegd in het vierde en vijfde lid. Studenten die voor 1 oktober een verzoek hebben ingediend tot beëindiging van de inschrijving uiterlijk met ingang van 1 november, worden niet meegeteld. Deze laatste datum is ingevoegd omdat er geen grond is, de instelling bekostiging te onthouden als de student vóór 1 oktober verzoekt te worden uitgeschreven bijv. per 1 september daaropvolgend. Deze maatstaven kunnen verschillen per opleiding of groep van opleidingen. Per opleiding of groep van opleidingen kan dus een verschillend bekostigingsniveau worden gehanteerd. Zo kan worden bepaald dat bijv. de aantallen studenten van de ene opleiding met een andere factor moeten worden vermenigvuldigd dan de aantallen studenten van een andere opleiding. De achterliggende gedachte is studenten in relatief dure opleidingen zoals bijv. geneeskunde en tandheelkunde, voor de berekening van de rijksbijdrage aan de instelling een zwaarder gewicht moeten hebben dan studenten in relatief goedkope opleidingen. Voor het wetenschappelijk onderzoek moet het in elk geval gaan om maatstaven die betrekking hebben op de maatschappelijke en wetenschappelijke behoefte aan het onderzoek, waarbij rekening moet worden gehouden met het profiel van de instelling (zevende lid). Bij de maatschappelijke behoefte aan onderzoek kan het gaan om de prioriteiten en posterioriteiten die de overheid aangeeft in het Wetenschapsbudget (art. 16a NWO-wet), bij de wetenschappelijke behoefte aan onderzoek om aantallen publicaties, promoties enz. De maatstaven voor bekostiging van het onderzoek aan de hogescholen hebben in ieder geval betrekking op de maatschappelijke behoefte aan het onderzoek. Ook hier rekening moet worden gehouden met het profiel van de instelling (achtste lid).

Ten behoeve van de berekening van de rijksbijdragen van de individuele instellingen is het macrobudget voor de universiteiten resp. hogescholen in compartimenten verdeeld. Het macrobudget voor de universiteiten is thans gecompartmenteerd in een landelijk onderwijsdeel,

een landelijk onderzoekdeel en een deel ondersteuning geneeskundig onderwijs en onderzoek. Het macrobudget voor de hogescholen is gecompartmenteerd in een landelijk onderwijsdeel en een deel ontwerp en ontwikkeling hbo. De omvang van de verschillende compartimenten wordt in de toelichting op de begroting van de ministeries van OCW en EL&I vermeld. Voor de bepaling van de omvang van de landelijke onderwijsdelen worden de zgn. referentieramingen gebruikt. Deze ramingen van aantallen leerlingen en studenten worden jaarlijks opgesteld door het ministerie van OCW en ter beoordeling voorgelegd aan de Adviesgroep Leerlingen- en Studentenramingen (ALS): een adviesorgaan bestaande uit externe ramingexperts, externe gebruikers van de raming en vertegenwoordigers van het ministerie van OCW. Via de referentieramingen bepalen de geraamde aantallen studenten aan de universiteiten, resp. aan de hogescholen de landelijke onderwijsdelen en daarmee de macrobudgetten.

De compartimenten worden verdeeld aan de hand van maatstaven als bedoeld in de wet. Het landelijk onderwijsdeel is dat deel van het macrobudget dat over de instellingen wordt verdeeld aan de hand van parameters ontleend aan onderwijs of via procedures gerelateerd aan onderwijs. Het landelijk onderzoekdeel is dat deel van het macrobudget dat over de universiteiten wordt verdeeld aan de hand van parameters ontleend aan wetenschappelijk onderzoek of via procedures gerelateerd aan dat onderzoek. De landelijke compartimenten en de uit de verdeling daarvan over de instellingen resulterende delen van de individuele rijksbijdragen, zijn geen budgetten. Het onderwijsdeel is geen onderwijsbudget, het onderzoekdeel geen onderzoekbudget. De berekeningswijze is geen bestedingsmodel maar een berekeningsmodel. De verdeling in compartimenten heeft dus niets met de besteding van de uit die compartimenten aan individuele instellingen toegewezen middelen te maken. De rijksbijdrage wordt als een "lumpsum" toegewezen. De instellingen hebben bestedingsvrijheid Het onderwijsdeel van een rijksbijdrage behoeft niet uitsluitend ten behoeve van onderwijs te worden besteed. Het onderzoekdeel van een rijksbijdrage behoeft niet uitsluitend aan wetenschappelijk onderzoek te worden besteed. Aangezien euro's geen rugnummers of strikjes hebben, is ook niet na te gaan uit welk deel zij afkomstig zijn. Er is dus ook geen sprake van "onderwijsbekostiging" of "onderzoekbekostiging" maar van de bekostiging van instellingen aan de hand van parameters ontleend aan of procedures gerelateerd aan onderwijs en onderzoek. Het vorenstaande laat overigens onverlet dat moet worden bevorderd de landelijk delen te laten aansluiten bij de werkelijke – zij het te normeren – kosten van het onderwijs en onderzoek inclusief de daarvoor benodigde infrastructuur en andere noodzakelijke overhead. Uiteindelijk gaat het om financiering van de voor de uitvoering van de wettelijke taken werkelijk te maken kosten.

Artikel 4.8. De minister moet aan elke instelling jaarlijks uiterlijk in oktober bekend maken welke rijksbijdrage voor het komende begrotingsjaar voorlopig kan worden verwacht. Deze mededeling via de zgn. rijksbijdragebrief is voor de instelling essentieel voor het opstellen van de begroting voor het desbetreffende kalenderjaar. Bij zijn mededeling moet de minister aangeven op welke wijze de geraamde rijksbijdrage is berekend. De instelling moet de berekening kunnen controleren zodat zij als zij het met de berekening niet eens is, in bezwaar of eventueel beroep op de rechter dit kan aanvechten. Als de begrotingswet is vastgesteld, moet de minister aan elke instelling zo spoedig mogelijk na die vaststelling bekend maken, welke rijksbijdrage voor de instelling is vastgesteld. Dit geldt ook ingeval ten gevolge van een wijziging van de begrotingswet de rijksbijdrage nader wordt vastgesteld.

Artikel 4.9. Voor de berekening van de rijksbijdragen is het noodzakelijk dat het ministerie tijdig bekend is met de aantallen studenten, titels, promoties en ontwerperscertificaten die bij voor de bekostiging van de verschillende instellingen moeten worden meegeteld. Dit zijn de

zgn. bekostigingsgegevens. De procedure voor de levering van deze gegevens moet evenals dat thans het geval is, worden geregeld in een amvb. Bij het vaststellen van deze gegevens wordt door de minister mede gebruik gemaakt van het Centraal register inschrijvingen hoger onderwijs (CRIHO). Dit register heeft mede ten doel de minister op diens verzoek de noodzakelijke informatie te verstrekken ten behoeve van de planning en bekostiging van de instellingen. Op het CRIHO en de andere functies daarvan wordt ingegaan in de toelichting op artikel 5.51. De bekostigingsgegevens moeten vergezeld gaan van een verklaring van een accountant als bedoeld in artikel 393, eerste lid, van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek. Deze accountant moet worden aangewezen door de raad van toezicht (artikel 5.57, derde lid onder f).

Artikel 4.10. Het onderhavige artikel is ontleend aan de Algemene wet bestuursrecht. Het moet immers mogelijk zijn dat de minister kan een vastgestelde of nader vastgestelde rijksbijdrage ten nadele van de instelling wijzigt als het instellingsbestuur voor de berekening van de rijksbijdrage onjuiste of onvolledige gegevens heeft verstrekt en de verstrekking van juiste of volledige gegevens tot een andere rijksbijdrage zou hebben geleid. De wijziging werkt terug tot en met het tijdstip waarop de rijksbijdrage is vastgesteld of nader vastgesteld, tenzij bij de wijziging anders is bepaald. In het derde lid is een verjaringstermijn opgenomen. De rijksbijdrage kan niet meer ten nadele van de instelling worden gewijzigd indien vijf jaren zijn verstreken sedert de dag waarop de vastgestelde rijksbijdrage is bekendgemaakt.

Artikel 4.11. Van het financieel beheer, waartoe ook de besteding van de rijksbijdrage behoort, legt het college van bestuur door middel van het verslag verantwoording af aan de raad van toezicht. Het college van bestuur legt dus geen verantwoording af aan medezeggenschapsorganen noch aan de minister. De raad van toezicht beslist omtrent de goedkeuring van het verslag (artikel 5.57, derde lid onder e). Als de raad het verslag goedkeurt, is daarmee aan het college van bestuur gedechargeerd. Het verslag bestaat uit de jaarrekening met bijbehorende begroting, het jaarverslag en overige financiële gegevens (eerste lid). De jaarrekening wordt onderzocht door een registeraccountant of accountant-administratieconsulent die daartoe door de raad van toezicht is aangewezen en die omtrent zijn onderzoek verslag uitbrengt aan de raad van toezicht en dus niet aan de minister (artikel 5.57, derde lid onder f, juncto art. 393, eerste lid, Boek 2 van het BW). Na de goedkeuring door de raad van toezicht moet het verslag incl. de jaarrekening met de accountantsverklaring aan de minister worden gezonden. Op de rol van de minister ten aanzien van het verslag en met name ten aanzien van de jaarrekening wordt ingegaan in de toelichting op artikel 4.13. Het resultaat van het verslagjaar wordt verrekend met de algemene reserve van de instelling.

Artikel 4.12. In het kader van de normalisatie van de regelgeving voor het hoger onderwijs is op het verslag titel 9 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek (BW) van toepassing. Dit zal, zo nodig, in het BW uitdrukkelijk worden bepaald. Niet alle bepalingen van het BW kunnen zonder meer van toepassing zijn. Om deze reden is in dit artikel aangegeven op welke punten wordt afgeweken. Dit moet als afwijking van wettelijke bepalingen in een wet zelf en kan niet aan een ministeriële richtlijn worden overgelaten. Als de rechtspersoon meer dan één instelling in stand houdt of naast een of meer instellingen mede een universitair medisch centrum in stand houdt, moet het verslag per instelling (universiteit of hogeschool) worden opgesteld. De rijksbijdrage wordt immers ten behoeve van een instelling verstrekt. Voorts is het verslagjaar altijd gelijk aan een kalenderjaar en moet het verslag worden gepubliceerd in de Nederlandse taal en in de in Nederland wettige valuta. De uitzondering onder d sluit de eventuele keuze voor toepassing van de IFRS standaarden door instellingen uit. Deze zijn uitgebreider dan de richtlijnen, bedoeld in deze regeling en zijn met name bedoeld voor beursgenoteerde

ondernemingen. De afwijking onder e verwijst naar het gestelde in artikel 383e van titel 9 van Boek 2 van het BW. Hierin is onder meer de verplichting opgenomen voor vennootschappen een expliciete opgave te verstrekken van beloningen van bestuurders en gewezen bestuurders. In dit onderdeel is bepaald op welke bestuurders van een onderwijsinstelling deze verplichting van overeenkomstige toepassing wordt verklaard. In het hoger onderwijs zijn dit de leden van het college van bestuur. Hiernaast is de Wet openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde topinkomens (WOPT) ook gewoon van toepassing. Ingevolge onderdeel f wordt de jaarverslaggeving ingericht en opgesteld overeenkomstig de Richtlijnen voor de Jaarverslaggeving, vastgesteld door de Raad voor de Jaarverslaggeving Deze zijn opgenomen in de RJ-bundel als hoofdstuk RJ 660. Dit hoofdstuk zal door de minister krachtens onderdeel f van dit artikel worden aangewezen. Het bepaalde onder g vloeit direct voort uit de afspraken die zijn opgenomen in het “Convenant lastenreductie doelsubsidies universiteiten” van 5 september 2007, dat is gesloten tussen diverse ministeries en de Vereniging Samenwerkende Nederlandse Universiteiten, waarbij ook de HBO-raad zich heeft aangesloten. De afspraak in het convenant luidt dat de tabel Financiële Specifieke Rijkssubsidies (FSR) als een apart document wordt geleverd aan de minister van OCW, gelijktijdig met het verslag maar niet als onderdeel van of bijlage bij het verslag. Deze tabel dient vergezeld te gaan van een aparte accountantsverklaring die komt naast de accountantsverklaring bij het verslag.

Artikel 4.13. De rijksbijdrage aan de instellingen heeft het karakter van een lump sum. De instellingen hebben ten aanzien van de rijksbijdrage bestedingsvrijheid. Behoudens enkele uitzonderingen staat het hun vrij de rijksbijdrage door middel van hun begroting de bestemming te geven die hun goedgevindt en de middelen overeenkomstig die bestemming te besteden. Zij dienen daarbij te blijven binnen hun wettelijke doelstelling: het verzorgen van wetenschappelijk onderwijs en het verrichten van wetenschappelijk onderzoek, resp. het verzorgen van hoger beroepsonderwijs incl. het verrichten van ontwerp- en ontwikkelactiviteiten of onderzoek gericht op de beroepspraktijk. Zij zijn vrij die rijksbijdrage te besteden ten behoeve van het verzorgen van dat onderwijs en het verrichten van dat onderzoek, daaronder mede begrepen al hetgeen voor de goede uitvoering daarvan noodzakelijk of dienstig is. Het is immers evident dat de rijksbijdrage niet uitsluitend aan het onderwijs en onderzoek zelf kan of moet worden besteed. Ook de bijv. de infrastructuur moet uit de rijksbijdrage worden gefinancierd. De bestedingsvrijheid laat onverlet dat de rijksbijdrage niet onrechtmatig of ondoelmatig mag worden besteed. Bij onrechtmatige besteding gaat het niet slechts om besteding van de rijksbijdrage in strijd met de onderwijswetgeving. Zo is het bijvoorbeeld ook in strijd met het recht de rijksbijdrage te gebruiken voor activiteiten in een marktsector waarin ook niet bekostigde instellingen actief zijn. Als uitgaven zijn geschied in strijd met het bepaalde bij of krachtens de wet, dan wel indien werkzaamheden ten behoeve waarvan de rijksbijdrage is verleend, niet behoorlijk zijn uitgevoerd of de rijksbijdrage ondoelmatig is aangewend, kan de minister bepalen, dat de daarmee gemoeide bedragen in mindering worden gebracht op de rijksbijdrage. Hij moet dit binnen een jaar na de ontvangst van de jaarrekening aan de aan het instellingsbestuur bekend maken..

Artikel 4.14. In dit artikel onder het kopje “Controleprotocol” is bepaald dat bij amvb voorschriften worden gegeven omtrent de controle van de jaarrekening, de besteding van de rijksbijdrage en de door de instelling opgegeven bekostigingsgegevens. Dit protocol geeft aan waarop bij de controle van de jaarstukken van instellingen door de accountant naar het oordeel van het ministerie in het bijzonder zou moeten worden gelet. Het controleprotocol is dus bedoeld voor de instellingsaccountant en geldt dus niet voor het instellingsbestuur. Naleving hiervan is dus ook geen bekostigingsvoorwaarde voor dat bestuur. Het controleprotocol kan de

accountant vragen in het bijzonder te letten op de vraag of aan bekostigingsvoorwaarde x is voldaan. Als het instellingsbestuur onverhoopt niet aan bekostigingsvoorwaarde x heeft voldaan, kan de bekostiging geheel of gedeeltelijk worden ingehouden. Niet omdat daarover iets is gezegd in het controleprotocol, maar omdat de desbetreffende wettelijke bekostigingsvoorwaarde is overtreden. Het controleprotocol bevat uitsluitend de vertaalslag van bekostigingsvoorwaarden uit de wet- en regelgeving naar de controleactiviteiten. Hiermee wordt tevens het sluitstuk van het toezicht verankerd. In het wetsvoorstel is voor de vaststelling van het controleprotocol de vorm van een amvb gekozen. Van een controleprotocol mag worden verwacht dat het een aantal jaren meegaat en niet voortdurend wordt gewijzigd.

Artikel 4.15. In het kader van de ministeriële verantwoordelijkheid voor de departementale jaarrekening blijft de bevoegdheid bestaan om aan de hand van de administratie van de instellingen een onderzoek in te stellen naar de besteding van de rijksbijdrage. Van deze mogelijkheid zal gebruik worden gemaakt als dit voor de verantwoording van de departementale jaarrekening noodzakelijk blijkt. Uiteraard zullen dit onderzoek en de conclusies ervan worden afgestemd met de externe accountant die door de raad van toezicht met de controle is belast. Een dergelijk onderzoek heeft geen andere functie dan een bijdrage te leveren aan de controle van de departementale jaarrekening. Het is dus geen instrument van ministerieel toezicht op de instellingen.

Artikel 4.16. Tegen een besluit van de minister jegens een bepaalde instelling genomen op grond van dit hoofdstuk, kan een belanghebbende beroep instellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Het gaat hierbij om de besluiten van de minister een instelling een verzochte aanspraak op bekostiging te verlenen of te weigeren, de bekostiging van een instelling, domein of opleiding te beëindigen, de vaststelling van de rijksbijdrage enz.

Overige voorwaarden voor bekostiging

Artikel 5.1. De wettelijke bepalingen betreffende de bestuursorganisatie zijn voor de bekostigde instellingen voorwaarden voor bekostiging. Derhalve moeten deze bepalingen bij de regeling van de organisatie van de instelling bij of krachtens de statuten van de rechtspersoon die de instelling in stand houdt, in acht worden genomen (eerste lid). Hierop is slechts één uitzondering nl. als de eigen levensbeschouwelijke aard van de instelling zich daartegen naar het oordeel van bestuur van de rechtspersoon verzet. Het bestuur van de rechtspersoon moet de regeling van de bestuursorganisatie van de instelling en elke wijziging daarvan onverwijld ter kennis brengen van de minister. Deze zal in het kader van zijn toezicht op de naleving van de (overige) bekostigingsvoorwaarden moeten nagaan of bij die regeling de wettelijke bepalingen in acht zijn genomen. De regeling van de bestuursorganisatie wordt geacht te voldoen aan de (overige) bekostigingsvoorwaarden, indien de minister niet binnen drie maanden na de ontvangst van de mededeling aan het bestuur van de rechtspersoon heeft verklaard van oordeel te zijn, dat dit bij de vaststelling van de regeling of de wijziging daarvan bepaalde wetsartikelen niet in acht heeft genomen en daartoe in redelijkheid geen beroep heeft kunnen doen op de eigen levensbeschouwelijke aard van de instelling. Binnen drie maanden moet dan het bezwaar ondervangen (derde lid). Tegen het besluit van de minister staat op grond van de Algemene wet bestuursrecht beroep open bij de rechtbank, sector bestuursrecht. De werking van het besluit van de minister wordt opgeschort totdat de beroepstermijn is verstreken of, indien beroep is ingesteld, op het beroep is beslist (vierde lid).

Artikel 5.2. De wettelijke bepalingen gaan uit van een organieke scheiding van bestuur en toezicht. Het bestuur wordt uitgeoefend door het college van bestuur. Het toezicht wordt uitgeoefend door de raad van toezicht. Alleen op grond van de levensbeschouwelijke aard van de instelling is een ander model n.l. dat van een functionele scheiding van bestuur en toezicht binnen één orgaan mogelijk. In het eerste lid is bepaald dat het college van bestuur is belast met het bestuur van de instelling in haar geheel en met het beheer daarvan. Het college kan zijn bevoegdheden op dit gebied niet delegeren. Hij kan slechts andere organen of functionarissen volmacht geven bepaalde bevoegdheden onder de verantwoordelijkheid van het college en in naam van het college uit te oefenen. Alleen de raad van toezicht, het faculteitsbestuur, de examencommissies, het college van beroep voor de examens en, bij universiteiten het college voor promoties, hebben eigen niet van het college van bestuur afgeleide bevoegdheden. Deze liggen echter niet op het gebied van het bestuur van de instelling in haar geheel noch op dat van het beheer. In het tweede lid is de bevoegdheid van het college van bestuur algemeen omschreven: het college oefent de taken en bevoegdheden uit die bij of krachtens de wet aan het instellingsbestuur zijn opgedragen, voor zover in de statuten van de rechtspersoon met inachtneming van dit hoofdstuk niet anders is bepaald. De competentie van de andere organen van de instelling, te weten raad van toezicht, faculteitsbestuur, de examencommissies, het college van beroep voor de examens en, bij universiteiten het college voor promoties, daarentegen is nauwkeurig omschreven. Aan de faculteitsbesturen kan het college van bestuur bindende richtlijnen geven met het oog op de organisatie en coördinatie van de uitoefening door de faculteitsbesturen van hun eigen bevoegdheden. Hierbij is bijv. te denken aan modellen van een faculteitsreglement, van een onderwijs- en examenregeling enz.

Artikel 5.3. De omvang van het college van bestuur is aan een maximum gebonden: het bestaat uit ten hoogste drie leden (eerste lid). Bij een te omvangrijk college van bestuur bestaat het gevaar dat de leden daarvan zich niet meer als bestuurders maar als diensthouders gaan gedragen. Bij een universiteit behoort tot deze leden de rector magnificus. De precieze omvang moet bij of krachtens de statuten worden bepaald. De leden van het college van bestuur worden door de raad van toezicht benoemd en ontslagen (tweede lid). De rector magnificus wordt benoemd uit de hoogleraren. De voorzitter van het college van bestuur wordt uit de leden benoemd. Bij een universiteit kan de rector magnificus tevens de voorzitter zijn. Dit is echter niet noodzakelijk. Het verdient overigens de voorkeur dat de leden van het college van bestuur zoveel mogelijk afkomstig zijn uit de wereld van het hoger onderwijs en uit ervaring weten wat er binnen instellingen voor hoger onderwijs speelt. Er is in het wetsvoorstel afgezien van bepalingen inzake incompatibiliteiten. Het is aan de wijsheid van de raad van toezicht overgelaten te bepalen met welke functies het lidmaatschap van het college van bestuur kan worden gecombineerd. Het spreekt van zelf dat hierbij het beginsel van integriteit van bestuur leidend zal zijn. Bij de benoeming van de leden van het college van bestuur wordt zoveel mogelijk rekening gehouden met een evenwichtige verdeling van de zetels over mannen en vrouwen (derde lid). De leden van het college van bestuur worden voor een bepaalde termijn benoemd (vierde lid). De raad van toezicht moet deze termijn bepalen. Deze termijn behoeft niet voor alle leden van het college dezelfde te zijn. Tussentijds ontslag van een lid van het college van bestuur is mogelijk om gewichtige redenen. Bij de benoeming of het ontslag van een lid van het college van bestuur hebben de ondernemingsraad en de centrale studentenraad invloed. Zij moeten daarover tijdig door de raad van toezicht vertrouwelijk worden gehoord (vijfde lid). Als een benoeming of ontslag heeft plaats gevonden, moet de raad van toezicht de minister daarover onverwijld informeren (zesde lid). Het college is immers het orgaan van de instelling waarmee de minister als het om de instelling gaat contacten heeft.

Artikel 5.4. De leden van het college van bestuur zijn in dienst van de instelling. Zij behoren dus tot het personeel van de instelling. De raad van toezicht stelt hun beloning en hun overige arbeidsvoorwaarden vast. Dit moet geschieden met inachtneming van hetgeen daaromtrent bij wet is bepaald.

Artikel 5.5. Het college van bestuur is uitsluitend aan de raad van toezicht verantwoording verschuldigd. Deze verantwoordingsplicht is geconcretiseerd in een inlichtingenplicht. Deze houdt in dat het college de raad van toezicht alle inlichtingen moet geven die de raad aan het college vraagt.

Artikel 5.6. De minister onderhoudt geen relatie met de raad van toezicht. Voor hem is het college van bestuur het aanspreekpunt. Het college moet de minister de inlichtingen omtrent de instelling geven die nodig zijn.

Artikel 5.7. De raad van toezicht heeft twee functies. Hij is in de eerste plaats toezichthouder en als zodanig belast met het toezicht op de uitvoering van werkzaamheden en de uitoefening van bevoegdheden door het college van bestuur, dus met het toezicht op het college van bestuur. In de tweede plaats is de raad adviseur van het college van bestuur: hij moet het college van bestuur met raad ter zijde te staan (eerste lid). Naar analogie van de slotzin van artikel 140, tweede lid, van Boek 2 van het BW is bepaald dat de leden van de raad van toezicht zich bij de vervulling van hun taak richten naar het belang van de instelling. Behoudens besluiten over benoeming, schorsing, ontslag en arbeidsvoorwaarden van leden van het college van bestuur, neemt de raad van toezicht in het kader van zijn toezichthoudende taak uitsluitend besluiten omtrent de goedkeuring van bepaalde door het college van bestuur genomen besluiten. Daarbij is aan het college van bestuur om bij zijn besluitvorming de daarbij betrokken belangen af te wegen. De raad van toezicht dient in het kader van de goedkeuring van besluiten van het college die belangenafweging niet nog eens over te doen. Hij dient niet op de stoel van het college van bestuur te gaan zitten. De raad zal zich ervan moeten vergewissen of het college de betrokken belangen op een zorgvuldige wijze heeft afgewogen (de procedure) en of de uitkomst daarvan de toets van de redelijkheid kan doorstaan (de inhoud).

Uitdrukkelijk is in het tweede lid bepaald dat onder het toezicht dat de raad van toezicht uitoefent, mede begrepen is het toezicht op naleving door het college van bestuur van het bepaalde bij of krachtens de wet of de statuten van de rechtspersoon die de instelling in stand houdt, alsmede het toezicht op de rechtmatige verwerving en op de doelmatige en rechtmatige bestemming en aanwending van de rijksbijdrage. De instrumenten die de raad van toezicht in dit kader heeft, bestaan in de goedkeuring van de begroting en van het verslag (jaarverslag en jaarrekening) alsmede het aanwijzen van een accountant als bedoeld in artikel 393, eerste lid, van Boek 2 van het BW, voor de controle van de juistheid van de bekostigingsgegevens en voor de controle van de jaarrekening en de besteding van overheids subsidies (derde lid onder f en g). De accountant rapporteert aan de raad van toezicht (vierde lid).

De raad van toezicht is voorts belast met de goedkeuring van een aantal belangrijke besluiten van het college van bestuur: het strategisch plan van de instelling, de nadere regeling van de bestuursorganisatie van de instelling voor zover de vaststelling daarvan krachtens de statuten van de rechtspersoon die de instelling in stand houdt, aan het college van bestuur is opgedragen, de wijze waarop aan het systeem van kwaliteitszorg is vormgegeven en het instellen, beëindigen van bachelor- en masteropleidingen en het treasury statuut (derde lid onder a t/m e).

Bij of krachtens de statuten kunnen nog andere bevoegdheden aan de raad van toezicht worden gegeven..

De raad van toezicht legt jaarlijks in het jaarverslag van de instelling verantwoording af over de uitvoering van zijn taken en de uitoefening van zijn bevoegdheden (vijfde lid). Voorts is voorgeschreven dat de raad van toezicht ten minste een keer per jaar overleg pleegt met de ondernemingsraad en de centrale studentenraad (zesde lid).

Artikel 5.8. De omvang van de raad van toezicht is aan een minimum en een maximum gebonden: het bestaat uit ten minste drie en ten hoogste vijf leden (eerste lid). De precieze omvang moet bij of krachtens de statuten worden bepaald. Ook de wijze van benoeming van de leden van de raad van toezicht moet bij of krachtens de statuten worden geregeld. Het is denkbaar dat de benoeming geschiedt door het bestuur van de rechtspersoon die de instelling in stand houdt, tenminste als het college van bestuur niet tevens het bestuur van die rechtspersoon is. Het is denkbaar dat de benoeming van de leden van de raad van toezicht geschiedt via coöptatie of door een externe instantie. Ook kunnen aan externe instantie voorstel- of voordrachtsrechten worden toegekend. In elk geval moet een van de leden worden benoemd op voordracht van de ondernemingsraad en de centrale studentenraad (tweede lid). Deze voordracht moet ten minste twee namen bevatten. Indien de voorgedragen kandidaten niet worden benoemd, moet een nieuwe voordracht worden gedaan, waarvan bij met redenen omkleed besluit kan worden afgeweken. Bij de benoeming wordt zoveel mogelijk rekening gehouden met een evenwichtige verdeling van de zetels over mannen en vrouwen (derde lid). De benoeming van de leden van de raad van toezicht geschiedt voor een periode van ten hoogste vier jaren. Een lid kan om gewichtige redenen tussentijds worden ontslagen (vierde lid). Bij of krachtens de statuten zal moeten worden bepaald wie een lid van de raad van toezicht tussentijds kan ontslaan. Dit zal in de regel degene zijn die het desbetreffende lid heeft benoemd.

De samenstelling, taken en bevoegdheden van de raad van toezicht moeten zodanig zijn dat de raad een deugdelijk en onafhankelijk toezicht kan uitoefenen. Mede ter waarborging hiervan is uitdrukkelijk bepaald dat de leden van de raad van toezicht geen directe belangen bij de instelling mogen hebben. Ook mogen de leden van de raad niet tevens werkzaam zijn bij een ministerie dan wel lid zijn van de Eerste of Tweede Kamer der Staten-Generaal. Zij hebben zitting op persoonlijke titel en oefenen hun functie uit zonder last of ruggespraak (vijfde lid). In dit verband is voorts bepaald dat de benoeming van de leden van de raad van toezicht geschiedt op basis van vooraf openbaar gemaakte profielen en dat de ondernemingsraad en de centrale studentenraad in de gelegenheid gesteld worden om aan de raad van toezicht over die profielen advies uit te brengen (zesde lid).

De raad van toezicht wordt ondersteund door een secretaris. Deze wordt door het college bestuur, na verkregen goedkeuring door de raad van toezicht, benoemd en ontslagen (zevende lid). De goedkeuring van de raad van toezicht is vereist in verband met de vertrouwensrelatie die tussen de raad en zijn secretaris moet bestaan. De secretaris van de raad van toezicht kan een personeelslid van de instelling zijn. Het ligt zelfs voor de hand dat de secretaris van de universiteit of hogeschool dan wel van het college van bestuur tevens als secretaris van de raad van toezicht wordt benoemd omdat deze bij uitstek zicht heeft op wat zich binnen de instelling afspeelt, de interne procedures goed kent en op de hoogte is van de stand van de besluitvorming

Wellicht ten overvloede is bepaald dat de leden van het college van bestuur de vergaderingen van de raad van toezicht bijwonen tenzij de raad anders beslist en dat zij daarin een adviserende stem hebben (achtste lid).

Artikel 5.9. Het ligt in de rede dat het lidmaatschap van de raad van toezicht van een instelling voor hoger onderwijs, behoudens in incidentele gevallen, geen dagtaak zal zijn. De leden van de raad van toezicht ontvangen dan ook geen loon maar een tegemoetkoming en kunnen daarnaast een – niet bovenmatige – vergoeding van de door hen gemaakte kosten ontvangen. Bij of krachtens amvb worden regels vastgesteld omtrent tegemoetkomingen aan de leden van de raad van toezicht. Fiscaal gezien zullen de leden van de raad van toezicht in het algemeen een fictieve dienstbetrekking met de instelling hebben.

Artikel 5.10. Ingevolge dit artikel omvat een universiteit of hogeschool een of meer faculteiten, waarin de verzorging van het onderwijs en het onderzoek plaatsvinden. Bij of krachtens de statuten moet worden bepaald welke faculteit of faculteiten de instelling omvat. Het instellen van ten minste één faculteit is dus verplicht. Een faculteit is een organisatie-eenheid. Het begrip “faculteit” is echter – zoals dat ook in de WHW het geval is – niet gedefinieerd. Dit betekent dat desgewenst elke organisatie-eenheid, hoe ook genaamd, tot “faculteit” kan worden bestempeld, ongeacht de grondslag van die eenheid (vakgebied, cluster verwante opleidingen, enz.). Aan de instelling van faculteiten zijn rechtsgevolgen verbonden: er is dan een faculteitsbestuur met een (beperkt) aantal eigen taken en bevoegdheden. De faculteit een eenheid van professionals. Allen die rechtstreeks betrokken zijn bij de uitvoering van de primaire taken van de instelling, dus de docenten en onderzoekers, dienen in een faculteit te worden ingedeeld. Ook de leiding – één- of meerhoofdig – van de faculteit dient in handen te worden gelegd van deze professionals, dus van de docenten en onderzoekers, die in de leidinggevende functie worden benoemd door het college van bestuur. Door de positionering van de faculteit als relatief autonome eenheid waarin het onderwijs en onderzoek van de instelling plaatsvindt, wordt de positie van de professionals binnen de instelling ten opzichte van het college van bestuur versterkt.

Het voorschrift dat het onderwijs en onderzoek plaatsvinden in de faculteit, laat uiteraard onverlet dat onderwijs wordt gegeven of onderzoek wordt verricht in interfacultaire eenheden binnen de universiteit of hogeschool dan wel in eenheden die door twee of meer universiteiten, resp. hogescholen zijn ingesteld. Binnen een universiteit of hogeschool zullen deze eenheden moeten worden ingesteld bij gemeenschappelijke regeling tussen twee of meer faculteiten. Voor de instelling van interfacultaire eenheden tussen twee of meer universiteiten resp. hogescholen is een overeenkomst tussen de betrokken instellingen nodig.

Artikel 5.11. Aan het hoofd van de faculteit staat een één- of meerhoofdig faculteitsbestuur. Het eenhoofdig faculteitsbestuur wordt gevormd door de decaan, een meerhoofdig faculteitsbestuur door de decaan als lid en voorzitter en een of meer andere leden. Als een instelling slechts een faculteit omvat – hetgeen vooral zal voorkomen bij kleinere instellingen – is een afzonderlijk faculteitsbestuur als bestuurslaag ondoelmatig. In dat geval worden de taken en bevoegdheden van het faculteitsbestuur uitgeoefend door het college van bestuur en is bij een universiteit de rector magnificus tevens de decaan.

Artikelen 5.12 en 5.13. Het faculteitsbestuur heeft een eigen aantal verantwoordelijkheden en bevoegdheden, dus verantwoordelijkheden en bevoegdheden niet zijn afgeleid van het bestuur van de rechtspersoon die de instelling in stand houdt, noch van het college van bestuur. Het gaat

hierbij om de algemene leiding van de faculteit, om het bestuur en de inrichting van de faculteit voor het onderwijs en het onderzoek en verantwoordelijkheden en bevoegdheden op het gebied van onderwijs en onderzoek. De autonomie van de faculteit die hierin tot uitdrukking komt, is evenwel behalve waar het de inhoud van het onderwijs en het onderzoek betreft, relatief: ingevolge artikel 5.2, derde lid kan het college van bestuur kan bindende richtlijnen vaststellen met het oog op de organisatie en coördinatie van de uitoefening door de faculteitsbesturen van hun bevoegdheden. Zo kan bijv. worden gewaarborgd dat de interne structuur van de verschillende faculteiten vergelijkbaar is, dat de onderwijs- en examenregelingen op dezelfde wijze zijn opgebouwd, enz. Ingevolge artikel 5.2, eerste lid, is het college van bestuur belast met het beheer van de universiteit. Het college kan deze bevoegdheden niet aan het faculteitsbestuur overdragen of delegeren. Het wetsvoorstel geeft deze mogelijkheid niet. Het college kan uiteraard wel volmacht geven aan het faculteitsbestuur bevoegdheden op het gebied van het beheer die betrekking hebben op de faculteit, namens en onder verantwoordelijkheid van het college uit te oefenen. Het college van bestuur kan het faculteitsbestuur terzake instructies geven en, zo nodig, overrulen. Het faculteitsbestuur heeft op dit gebied dus geen eigen bevoegdheden. Het college van bestuur blijft voor de uitoefening van deze bevoegdheden verantwoordelijk jegens de raad van toezicht en kan bovendien daarop door de minister worden aangesproken.

Ter concretisering van zijn eigen bevoegdheid de faculteit nader in te richten moet het faculteitsbestuur het faculteitsreglement vaststellen. Dit reglement behoeft de goedkeuring van het college van bestuur, die de goedkeuring slechts kan onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang, waaronder moet worden verstaan het algemeen instellingsbelang (art. 5.12, tweede lid). Indien binnen een door het college van bestuur te bepalen termijn het faculteitsreglement niet of niet volledig is vastgesteld, stelt het college van bestuur het reglement of het ontbrekende gedeelte daarvan vast (art. 5.12, derde lid).

Het faculteitsbestuur is voorts belast met het vaststellen van de OER voor elke tot de faculteit behorende opleiding of groep opleidingen, met de regelmatige beoordeling daarvan en met het toezicht op de uitvoering van de OER (art. 5.13, eerste lid onder a en d). Het faculteitsbestuur moet ook het onderzoekprogramma van de faculteit vaststellen en op de uitvoering daarvan toezicht oefenen (art. 5.13, eerste lid onder b en d). Binnen de eenheden binnen de faculteit zoals instituten, kenniskringen e.d. zal het facultaire onderzoekprogramma nader moeten worden geconcretiseerd. Ten behoeve daarvan kan het faculteitsbestuur richtlijnen vaststellen (art. 5.13, eerste lid onder c).

In de artikelen 3.15 tot en met 3.26 en 3.28 zijn taken en bevoegdheden gegeven aan het instellingsbestuur. Daarmee is in die artikelen het faculteitsbestuur bedoeld (art. 5.13, eerste lid onder e). Die artikelen hebben betrekking op de toegangs- en toelatingsvoorwaarden tot bachelor- en masteropleidingen. Het faculteitsbestuur is belast met het in die artikelen bedoelde onderzoek of de betrokkenen aan de gestelde eisen voor toelating tot de gekozen opleiding voldoen. Het faculteitsbestuur kan daarvoor desgewenst commissies instellen, en is dan bevoegd de leden daarvan benoemen en ontslaan. Het faculteitsbestuur beslist over de toelating van betrokkenen en verstrekt hen, indien zij zijn toegelaten, bewijzen van toelating (art. 5.13, tweede lid).

Het faculteitsbestuur is belast met het instellen van de examencommissies en het benoemen en ontslaan van de leden van deze commissies (art. 5.13, eerste lid onder f) en met het instellen van opleidingscommissies (art. 5.17, eerste lid).

Het faculteitsbestuur is bevoegd met andere faculteitsbesturen van de instelling gemeenschappelijke regeling te sluiten ten behoeve van het onderwijs of het onderzoek (art. 5.13, eerste lid onder g). Voor formalisering van de samenwerking met een of meer faculteiten van een of meer andere instellingen is een overeenkomst vereist, tenzij de betrokken instellingen in stand worden gehouden door dezelfde rechtspersoon. In deze gevallen zal de medewerking van de colleges van bestuur nodig zijn, voor zover zij de faculteitsbesturen terzake geen volmacht hebben gegeven.

Het faculteitsbestuur is verantwoordelijk voor de begeleiding van de studenten bij de studie en moet daarbij bijzondere zorg besteden aan de begeleiding van studenten die behoren tot een etnische of culturele minderheid waarvan de deelname aan het hoger onderwijs in betekenende mate achterblijft bij de deelname van Nederlanders die niet behoren tot een dergelijke minderheid (art. 5.26, eerste lid onder e).

Het faculteitsbestuur kan het college van bestuur adviseren de inschrijving van een student voor een opleiding beëindigen dan wel de inschrijving als student weigeren, als de betrokkene door zijn gedragingen of uitlatingen blijkt heeft gegeven van ongeschiktheid voor de uitoefening van een of meer beroepen waartoe de door hem gevolgde opleiding hem opleidt, dan wel voor de praktische voorbereiding op de beroepsuitoefening (art. 5.31, eerste en derde lid).

Het faculteitsbestuur is belast met de advisering van de student aan het einde van diens eerste jaar van inschrijving voor de propedeutische fase over de voortzetting van zijn studie binnen of buiten de desbetreffende bacheloropleiding en kan, in geval de bacheloropleiding daartoe door het college van bestuur, is aangewezen aan zijn advies een afwijzing verbinden (art. 5.52). Het faculteitsbestuur is ook belast met de verwijzing in de propedeutische fase (art. 5.53).

Indien door het college van bestuur bij een numerus fixus is besloten tot decentrale selectie, bepaalt het faculteitsbestuur de bijzondere kwalificaties en de eventuele nadere criteria waaraan de aanstaande studenten moeten voldoen. Het faculteitsbestuur voert ook de selectie uit (art. 5.59, eerste en tweede lid).

Ten slotte is het faculteitsbestuur belast met de vaststelling en bekendmaking van het facultaire studentenstatuut (art. 5.87).

Artikel 5.14. De decaan heeft enkele bijzondere bevoegdheden. Hij werkt mede aan het bestuur van de instelling door onder meer het plegen van overleg met het college van bestuur ter zake van de voorbereiding van het strategisch plan en de begroting. Dit overleg heeft bij de meeste instellingen een structureel karakter en draagt namen als managementteam, groepsraad, bestuursberaad enz. De in artikel 3,43 bedoelde voordracht van het instellingsbestuur aan het college voor promoties is bevoegd wegens zeer uitstekende verdiensten aan natuurlijke personen de titel Doctor honoris causa te verlenen, wordt gedaan door de decaan.

Artikel 5.15. De leden van het faculteitsbestuur worden benoemd door het college van bestuur (eerste lid), behoudens in het geval dat de universiteit slechts één faculteit omvat. Dan treedt het college van bestuur op als faculteitsbestuur en treedt de rector magnificus op als decaan (art. 5.11, tweede lid). De leden van het faculteitsbestuur worden voor een door dit college te bepalen termijn benoemd. Zij kunnen tussentijds door het college van bestuur om gewichtige redenen worden geschorst en ontslagen (tweede lid). De decaan moet bij de professionals in zijn

faculteit gezag hebben. In verband hiermee moet de decaan bij een universiteit altijd een hoogleraar en bij een hogeschool altijd een lector zijn (eerste lid). Alvorens tot benoeming over te gaan moet het college van bestuur vertrouwelijk de desbetreffende onderdeelcommissie of decentrale ondernemingsraad en de facultaire studentenraad horen. Dit moet op een zodanig tijdstip dat het van wezenlijke invloed kan zijn op de besluitvorming (derde lid). Het spreekt vanzelf dat het college van bestuur alvorens een lid van het faculteitsbestuur te benoemen, over de voorgenomen benoeming de zittende leden van dat bestuur raadpleegt. Dit hoeft uiteraard niet als die zelf het te benoemen lid hebben voorgedragen.

Artikel 5.16. Het faculteitsbestuur is aan het college van bestuur verantwoording verschuldigd. Deze verantwoordingsplicht is geconcretiseerd in een inlichtingenplicht. Deze houdt in dat het faculteitsbestuur het college van bestuur alle inlichtingen moet geven die het college aan het faculteitsbestuur vraagt.

Artikel 5.17. Een opleidingscommissie wordt door het faculteitsbestuur ingesteld voor een opleiding of een groep van opleidingen (eerste lid). Zoals ook al in paragraaf 3.5 van het algemeen deel van deze memorie is opgemerkt, is de opleidingscommissie geen medezeggenschapsorgaan maar een orgaan van overleg en advies. In de opleidingscommissie voeren docenten en studenten van de desbetreffende opleiding of opleidingen overleg over de wijze waarop de uitvoering van het onderwijs in die opleiding kan worden verbeterd (tweede lid). Dat overleg kan leiden tot adviezen aan het faculteitsbestuur over de OER (derde lid onder a) of tot adviezen aan het faculteitsbestuur dan wel degene of degenen die door het faculteitsbestuur met het bestuur van de desbetreffende opleiding of opleidingen is of zijn belast, over alle aangelegenheden betreffende het onderwijs in die opleiding of opleidingen (derde lid onder c). Invalshoek bij deze adviezen is en blijft (de verbetering van) de kwaliteit van de uitvoering van de OER. De opleidingscommissie heeft tot taak het jaarlijks evalueren van de wijze waarop de OER wordt uitgevoerd (derde lid onder b). De commissie zendt haar adviezen in elk geval aan het faculteitsbestuur alsmede ter kennisneming aan de facultaire studentenraad (vierde lid). De studentenraad kan het faculteitsbestuur zo nodig aanspreken op de gevolgen die het advies naar het oordeel van de raad moet hebben. Op een advies van de opleidingscommissie is artikel 5.71, aanhef en onderdelen b en c, van overeenkomstige toepassing (vijfde lid). Dit betekent dat degene aan wie het advies wordt uitgebracht de opleidingscommissie in de gelegenheid moet stellen met hem overleg te voeren voordat advies wordt uitgebracht, en dat de opleidingscommissie zo spoedig mogelijk schriftelijk in kennis wordt gesteld van de wijze waarop aan het uitgebrachte advies gevolg wordt gegeven. In het faculteitsreglement worden de wijze van benoeming en samenstelling van de opleidingscommissie geregeld, met dien verstande dat de helft van het totaal aantal leden van de commissie voortkomt uit de voor de desbetreffende opleiding ingeschreven studenten (zesde lid). Hoewel de leden van de opleidingscommissie worden benoemd, is het denkbaar dat de benoeming van de studenten in de commissie plaatsvindt op basis van de uitkomst van verkiezingen van kandidaten door en uit de studenten van de desbetreffende opleiding of opleidingen.

Artikelen 5.18 en 5.19. Het personeelsbeleid en de arbeidsvoorwaardenvorming zijn aangelegenheden van de instelling zelf. Het personeel van de instellingen wordt in dienst genomen op arbeidsovereenkomst. De rechtspositie van dit personeel is geregeld in collectieve arbeidsovereenkomsten (Cao's) in de zin van de Wet op de collectieve arbeidsovereenkomst. Voor de rechtsbescherming van het personeel zijn het Burgerlijk Wetboek en het Buitengewoon Besluit Arbeidsverhoudingen 1945 (BBA) van toepassing. In de Cao kunnen daarover aanvullende bepalingen worden opgenomen zoals bijv. de instelling van een advies- of

bezwarencommissie. Dat is zaak van instellingsbesturen en vakbonden. De instelling van een dergelijke commissie behoort dan ook niet als bekostigingsvoorwaarde in een wet te worden opgelegd. In het wetsvoorstel zijn wat het personeel betreft uitsluitend bepalingen opgenomen over de hoogleraar en de lector.

De positie van de hoogleraar is geregeld in verband met het *ius promovendi* en in verband met het feit dat de functies van rector magnificus en decaan uitsluitend door hoogleraren kunnen worden vervuld. Ook de leden van het college voor promoties worden uit de hoogleraren benoemd. Voorgeschreven is dat in het benoemingsbesluit van de hoogleraar het wetenschapsgebied wordt vermeld waarop de hoogleraar zijn onderwijs- en onderzoektaken uitoefent (art. 9.19, eerste lid, tweede volzin). De wet schrijft niet voor dat in het benoemingsbesluit zelf ook de faculteit of faculteiten worden genoemd waarin betrokkene werkzaam zal zijn. Soms zullen werkzaamheden op het desbetreffende wetenschapsgebied buiten de eigen faculteit worden verricht zoals bijv. het verzorgen van onderwijs ten behoeve van een opleiding in een andere faculteit. De hoogleraren zijn, ingevolge de wet, bij uitstek verantwoordelijk voor de ontwikkeling van het hun toegewezen wetenschapsgebied en voor de inhoud van het te geven onderwijs op dat gebied (eerste lid). Dit laat uiteraard de wettelijke bevoegdheid van het faculteitsbestuur op het gebied van het onderwijs en onderzoek onverlet. Deze bepaling zal binnen de universiteit in de relatie van de hoogleraar met de andere met onderwijs en/of onderzoek op het desbetreffende wetenschapsgebied belaste medewerkers moeten worden geconcretiseerd: er zal moeten worden bepaald welke medewerkers voor de inrichting van hun onderwijs of onderzoek de instemming van de hoogleraar behoeven en welke medewerkers onder toezicht werkzaam zullen zijn. Voorts is bepaald dat eervol ontslagen hoogleraren nog gedurende vijf jaren na hun ontslag het recht behouden als promotor op te treden (derde lid). Deze bepaling is in het belang van de eventuele promovendi van de betrokken hoogleraar. Zij behoeven dus niet in de loop van het promotietraject de aanwijzing van een andere promotor te vragen. De hoogleraren zijn gerechtigd de titel professor te voeren. De oud-hoogleraren aan wie om gezondheidsredenen, wegens vrijwillig vervroegd uitreden dan wel bij of na het bereiken van de voor de openbare dienst geldende functionele leeftijdsgrens eervol ontslag als hoogleraar is verleend, zijn eveneens gerechtigd deze titel te voeren (vierde lid). De titel "professor" is overigens niet beschermd. De bepalingen met betrekking tot deze titel zijn in feite alleen relevant binnen de universiteiten zelf en in verband met wetenschappelijke voordrachten en publicaties.

Ook de positie van de lector wordt in het wetsvoorstel geregeld. Dit is niet alleen omdat alleen een lector decaan van de faculteit kan zijn maar ook en vooral in het kader van de versterking van de positie van de professionals in de hogeschool. De lectoraten moeten bijdragen aan het onderwijs en de professionalisering van docenten. Het onderzoek van de lectoren en de medewerkers die tot hun onderzoeksgroep behoren, dient te zijn geworteld in de beroepspraktijk. Het onderzoek aan hogescholen is dus geen wetenschappelijk onderzoek. Bij het onderzoek aan de hogescholen moet vraagstelling worden ingegeven door de professionele praktijk en moet kennis opleveren die ten goede komt aan die beroepspraktijk maar ook aan het onderwijs van de hogeschool. Lectoren en de medewerkers behoren, dienen hun onderzoek in te bedden in het onderwijs en de resultaten van hun onderzoek in te brengen in het onderwijs. Indien lectoraten derde geldstroommiddelen genereren, is dat voor de hogeschool op zich zelf een goede zaak. Dit is echter niet de voornaamste doelstelling van het lectoraat. In het benoemingsbesluit wordt vermeld het gebied waarop de lector zijn onderwijs- en onderzoektaken uitoefent. De lector is bij uitstek verantwoordelijk voor de ontwerp- en ontwikkelactiviteiten en het overige op de beroepspraktijk gerichte onderzoek op het hem toegewezen gebied en voor de bevordering van de verwevenheid van het op dat gebied te geven onderwijs met de beroepspraktijk. Ook deze

bepaling laat de wettelijke bevoegdheden van het faculteitsbestuur op het gebied van onderwijs en onderzoek onverlet.

Artikelen 5.20 en 5.21. De besluiten van het faculteitsbestuur en ook de door de examencommissie vast te stellen regels mogen uiteraard niet in strijd zijn met de wetgeving, de richtlijnen van het college van bestuur, de onderwijs- en examenregeling van de desbetreffende opleiding of andere interne regelingen. Het college van bestuur moet instrumenten hebben om besluiten van het faculteitsbestuur en de met andere regelgeving strijdige regels van de examencommissie te schorsen of te vernietigen. Wat de examencommissie betreft heeft dit schorsings- en vernietigingsrecht geen betrekking op besluiten in individuele gevallen, waar beroep mogelijk is of is geweest bij het College van beroep voor de examens. Het gaat om de door de examencommissie vast te stellen algemene regels, bijvoorbeeld wanneer daarbij de examencommissie niet opereert binnen de grenzen van de onderwijs- en examenregeling. Hoofdstuk 10, afdelingen 10.2.2 en 10.2.3 van de Algemene wet bestuursrecht zijn van overeenkomstige toepassing. In die afdelingen worden de gronden van vernietiging en schorsing geregeld, worden termijnen genoemd en ook de gevallen waarin vernietiging niet mogelijk is. Vernietiging kan alleen geschieden wegens strijd met het recht of het algemeen belang. Schorsing is mogelijk hangende het onderzoek of er reden is tot vernietiging van het desbetreffende over te gaan. Op enkele punten wordt daarvan in het wetsvoorstel afgeweken. De termijn van schorsing is ingekort van maximaal een jaar tot maximaal vier maanden. Voorts kunnen besluiten van het faculteitsbestuur betreffende de benoeming en het ontslag van leden van examencommissies en van leden van eventuele ingestelde colloquium doctum-commissies of andere commissies van toelating niet worden geschorst of vernietigd. Hetzelfde geldt de besluiten van examencommissies voor zover tegen die besluiten beroep krachtens deze wet openstaat of heeft opgestaan, dus besluiten in individuele gevallen. Besluiten van examinatoren kunnen niet worden geschorst of vernietigd. Hun besluiten betreffen immers uitsluitend individuele gevallen.

Artikel 5.22. In geval van verwaarlozing of in strijd met de wet functioneren van het bestuur van een faculteit of van een deel daarvan treft het college van bestuur voor een door het college te bepalen tijdvak van ten hoogste één jaar de voorzieningen die het noodzakelijk oordeelt. Indien nodig kan het college hierbij afwijken van de wettelijke bepalingen inzake de bestuursorganisatie van de faculteit. Het college doet hiervan onverwijld mededeling aan de raad van toezicht. De voorzieningen vervallen, indien zij niet binnen drie weken na de ontvangst van de mededeling van het college van bestuur door de raad van toezicht zijn bekrachtigd. Met het vervallen van die voorzieningen vervallen ook alle daarvoor vatbare rechtsgevolgen.

Artikel 5.23. Uitgangspunt van de wet is dat degene die aan een universiteit of hogeschool wenst te studeren – anders dan op de voet van contractonderwijs – zich bij die instelling door het college van bestuur moet laten inschrijven (eerste lid). Het wettelijk systeem van inschrijving heeft betrekking op het onderwijsaanbod voor zover dat betreft initiële opleidingen in de zin van de wet. De wettelijke regeling ziet dus niet op de inschrijving van studenten voor niet-initiële opleidingen. Hun inschrijving is geen inschrijving in de zin van de wet. Zij zijn ook geen studenten in de zin van de wet. Hetzelfde geldt voor degenen die op basis van contractonderwijs aan een universiteit of hogeschool studeren bijv. in het kader van het hoger onderwijs voor ouderen (HOVO), voor degenen die deelnemen aan postacademisch onderwijs of post-hoger beroepsonderwijs, enz. Formeel zijn deze studenten cursisten, die een cursusgeld betalen. De wettelijke regeling van de inschrijving is ook niet van toepassing op de niet-bekostigde instellingen. Inschrijving aan die instellingen is geen inschrijving in de zin van de

wet en studenten aan die rechtspersonen zijn geen studenten in de zin van de wet. Hetzelfde geldt voor de inschrijving van studenten voor een niet bekostigde opleiding aan een bekostigde instelling. Ook deze inschrijving is geen inschrijving in de zin van de wet en de studenten zijn geen studenten in de zin van de wet. Degene die zich bij een instelling laat inschrijven voor een gezamenlijke opleiding of afstudeerrichting, dient zich ook voor die opleiding, resp. voor de opleiding waartoe die afstudeerrichting behoort, te laten inschrijven bij de andere instelling voor zover het een Nederlandse instelling betreft (tweede lid).

De inschrijving kan geschieden in de primaire inschrijvingsvorm, als student, dan wel in een afgeleide inschrijvingsvorm, nl. als extraneus Inschrijving voor een duale opleiding dan wel aan de Open Universiteit Nederland is echter uitsluitend mogelijk als student (derde lid).

Artikel 5.24. De inschrijving heeft het karakter van een civielrechtelijke (onderwijs)overeenkomst. Deze overeenkomst is niet geregeld als bijzondere overeenkomst in (boek 7 van) het Burgerlijk Wetboek (BW). De algemene bepalingen van het BW met betrekking tot overeenkomsten zijn wel van toepassing.

De inschrijving geschiedt aan een universiteit of hogeschool voor een opleiding en aan de Open Universiteit Nederland voor een of meer onderwijseenheden. De inschrijving voor een opleiding geschiedt voor een periode van onbepaalde duur. Het college van bestuur van de Open Universiteit Nederland stelt de periode van de inschrijving voor een onderwijseenheid vast.

De inschrijving voor een opleiding eindigt in een aantal in de wet genoemde gevallen: beëindiging door het college van bestuur als sanctie op overtreding door de student of extraneus van de huisregels (art. 5.28, eerste of tweede lid), beëindiging op verzoek van de betrokkene (art. 5.29, eerste lid), beëindiging door het college van bestuur als de student of extraneus in gebreke blijft het verschuldigde collegegeld of examengeld te betalen (art. 5.29, tweede lid), beëindiging door het college van bestuur van instelling op levensbeschouwelijke grondslag als de student of extraneus deze grondslag niet respecteert of ernstig afbreuk doet aan de eigen aard van die instelling (art. 5.30, eerste of tweede lid), beëindiging door het college van bestuur in verband met gedragingen van de student in relatie tot toekomstige beroepsuitoefening (art. 5.31) of in geval van examenfraude door betrokkene (art. 5.32), als blijkt dat inschrijving heeft plaatsgevonden in strijd met de voorwaarden met betrekking tot nationaliteit en woonplaats (art. 5.33, tweede lid) en in geval van ene bindend studieadvies (art. 5.52, vijfde lid).

Artikel 5.25. In het eerste lid is het inschrijvingsrecht verankerd. Ieder die aan de bij of krachtens de wet gestelde voorwaarden voldoet, moet door het college van bestuur worden ingeschreven. Deze voorwaarden kunnen worden onderscheiden in onderwijskundige voorwaarden, financiële voorwaarden en administratieve voorwaarden. De onderwijskundige voorwaarden bestaan in toegangsvoorwaarden en toelatingseisen. Zij gelden ongeacht de inschrijvingsvorm: student of extraneus Zij zijn niet van toepassing voor zover het betreft de inschrijving aan die instelling voor een of meer onderwijseenheden van een bacheloropleiding. Op de toegangsvoorwaarden en toelatingseisen heeft hoofdstuk 3, titel 3, betrekking. De financiële voorwaarden betreffen het collegegeld, dat voor de inschrijving als student verschuldigd is, en het examengeld, dat voor de inschrijving als extraneus verschuldigd is. Het collegegeld wordt onderscheiden in wettelijk collegegeld en instellingscollegegeld. Op het collegegeld en examengeld heeft hoofdstuk 5, titel 2, paragraaf 3, betrekking. De administratieve voorwaarden zijn van tweeërlei aard: zij omvatten eisen met betrekking tot de nationaliteit of

verblijfstitel en eisen van procedurele aard. Deze voorwaarden zijn neergelegd in hoofdstuk 5, titel 2, paragraaf 2 en krachtens artikel 5.36 in interne regels van de universiteit of hogeschool.

Artikel 5.26. De rechten van de student betreffen het onderwijs, de examens, toegang tot inrichtingen en verzamelingen, studentenvoorzieningen, studiebegeleiding en financiële ondersteuning.

De student heeft het recht aan het initieel onderwijs van de instelling deel te nemen. Het gaat hierbij om het gehele initiële onderwijs van de betrokken universiteit of hogeschool. Uiteraard heeft dit recht uitsluitend betrekking heeft op het reguliere onderwijs, dus het onderwijs zoals dat in de onderscheiden opleidingen wordt gegeven ter uitvoering van en overeenkomstig de desbetreffende onderwijs- en examenregeling zoals die eventueel door het opleidingsbestuur nader is geconcretiseerd. De onderhavige wettelijke bepaling ziet dus niet op het initieel onderwijs zoals dat specifiek voor een bepaalde doelgroep wordt gegeven zoals bijv. in het kader van een honoursprogramma voor excellente studenten. Zo'n programma is uitsluitend toegankelijk voor degenen die daarvoor zijn geselecteerd. Het recht om deel te nemen aan het gehele onderwijs van de instelling verzet zich ertegen dat van studenten een bijdrage wordt gevraagd voor het deelnemen aan ander onderwijs dan dat van de eigen opleiding. Een eigen bijdrage kan uiteraard wel worden gevraagd voor het deelnemen aan extracurriculair onderwijs dat voor een speciale selectie groep wordt georganiseerd zoals bijv. een honoursprogramma.

Een aantal gevallen waarin de toegang tot het reguliere initieel onderwijs kan worden beperkt. In de eerste plaats kan als voor de inschrijving voor een opleiding krachtens de wet een bewijs van toelating vereist is, de toegang worden beperkt voor hen die niet over zulk een bewijs beschikken. In de tweede plaats kan het faculteitsbestuur in het kader van de zgn. verwijzing in de postpropedeutische fase, bepalen een student slechts toegang heeft tot een of meer bepaalde afstudeerrichtingen binnen de bacheloropleiding. De student mag dan het onderwijs in het kader van de andere afstudeerrichtingen van die opleiding niet bijwonen (art. 5.53, eerste lid). Tenslotte kan de toegang tot het onderwijs in bepaalde opleidingen of afstudeerrichtingen aan een student worden ontzegd op grond van gedragingen van student in relatie tot toekomstige beroepsuitoefening (art. 5.31, derde lid).

Het feit dat de student een wettelijk recht heeft op het deelnemen aan het regulier initieel onderwijs, laat onverlet dat de instelling kan verlangen dat een student die in het kader van de opleiding waarvoor hij is ingeschreven, bijv. aan een bepaalde werkgroep of aan een bepaald practicum wil deelnemen, zich daar tijdig voor opgeeft en dat de instelling bij het bereiken van de maximum capaciteit voor die werkgroep of dat practicum de aanmelding daarvoor sluit. Dit mag uiteraard niet leiden tot studievertraging voor studenten die zich tijdig hebben opgegeven maar door de beperkte capaciteit van de werkgroep of het practicum buiten de boot vallen. De instelling heeft hiervoor een zorgplicht. Het ontstaan van wachtlijsten moet zoveel als mogelijk is, worden vermeden.

De student heeft het recht de tentamens af te leggen van de onderwijseenheden behorend tot de opleiding, alsmede de examens af te leggen van die opleiding. In tegenstelling tot het recht aan het onderwijs deel te nemen, is dit recht beperkt tot de opleiding waarvoor de student is ingeschreven (eerste lid onder b).

De student heeft recht van toegang tot de bij de instelling behorende inrichtingen en verzamelingen, tenzij naar het oordeel van het instellingsbestuur de aard of het belang van het

onderwijs of het onderzoek zich daartegen verzet (eerste lid onder c). Het gaat hier om de voor studenten relevante inrichtingen en verzamelingen zoals bijv. de bibliotheek en het herbarium. Een reden voor een beperking van de toegang tot een verzameling kan gelegen zijn in de grote waarde daarvan of de kwetsbaarheid van de stukken, die noodzaakt tot een zeer zorgvuldige behandeling daarvan.

De student heeft het recht gebruik te maken van andere ten behoeve van de studenten getroffen voorzieningen, daaronder begrepen de diensten van een studentendecaan (eerste lid onder d). Het gaat hier om de zgn. collectieve studentenvoorzieningen. Bij deze voorzieningen moet worden gedacht aan advisering door de studentendecaan, aan studentensportfaciliteiten en aan de vanouds bij de universiteiten bestaande noodfondsen. Overigens houdt het onderhavige recht niet in dat voor bijv. sportfaciliteiten geen financiële bijdrage van de student zou kunnen worden gevraagd noch dat deze faciliteiten door de instelling niet voor anderen dan studenten zouden mogen worden opgesteld.

De student heeft recht op begeleiding bij zijn studie. Daarbij moet bijzondere zorg worden besteed aan de begeleiding van studenten die behoren tot een etnische of culturele minderheid waarvan de deelname aan het hoger onderwijs in belangrijke mate achterblijft bij de deelname van Nederlanders die niet behoren tot een dergelijke minderheid (eerste lid onder e). Ook in het hoger onderwijs immers blijven de prestaties van allochtonen achter bij die van autochtonen.

Als het college van bestuur besluit een opleiding te beëindigen, moet het adequate overgangsvoorzieningen treffen voor de zittende studenten (tweede lid). Het college kan hiertoe immers besluiten ook als beëindiging van de accreditatie van de instelling of de bekostiging niet aan de orde is. Deze bepaling vormt derhalve een noodzakelijke aanvulling op de artikelen 2.4, eerste lid, en 4.4, derde lid.

Een student aan de Open Universiteit Nederland heeft dezelfde rechten als een student aan een van de andere instellingen voor hoger onderwijs. Daarnaast heeft hij echter het recht het benodigde cursusmateriaal te ontvangen en de daarbij behorende begeleiding te genieten. Het college van bestuur van de Open Universiteit Nederland moet ten aanzien van studenten die niet in Nederland wonen, regels vaststellen met betrekking tot de genoemde rechten (derde lid).

Artikel 5.27. Aan de inschrijving als extraneus, zijn uitsluitend verbonden het recht om in de opleiding waarvoor de inschrijving geldt, examen af te leggen en het recht van toegang tot de bij de instelling behorende inrichtingen en verzamelingen.

Artikel 5.28. Het bestuur van de rechtspersoon die de instelling in stand houdt, is bevoegd op grond van het aan die rechtspersoon toekomende eigendomsrecht, ander zakelijk recht of persoonlijk gebruiksrecht voorschriften te geven en maatregelen te nemen met betrekking tot de goede gang van zaken in de gebouwen en op de terreinen van de instelling, daaronder begrepen de bevoegdheid aan onbevoegde personen de toegang tot die gebouwen of terreinen dan wel gedeelten daarvan te ontzeggen. De toegang tot die gebouwen, terreinen of gedeelten moet evenwel ook kunnen worden ontzegd aan personen die in het algemeen wel bevoegd zijn die gebouwen of terreinen dan wel gedeelten daarvan te betreden, met name indien zij de voorschriften met betrekking tot de goede gang van zaken hebben overtreden, i.c. studenten en extranei. De toegang kan hun worden ontzegd voor de tijd van ten hoogste een jaar. Ook kan de inschrijving gedurende eenzelfde periode worden beëindigd. Als student of extraneus die de voorschriften met betrekking tot de goede gang van zaken, overtreedt, ernstige overlast binnen

de gebouwen en terreinen van de instelling heeft veroorzaakt en deze overlast ook na aanmaning door of vanwege het college van bestuur niet heeft gestaakt, kan het college de inschrijving van die student of extraneus beëindigen, hem definitief de toegang tot de gebouwen en terreinen ontzeggen en een nieuwe inschrijving van betrokkene weigeren. Het spreekt vanzelf dat deze bevoegdheid met grote omzichtigheid dient te worden gehanteerd. Het gaat erom, dat kan worden opgetreden tegen gebruik van gebouwen en terreinen dat naar algemeen heersende opvatting onaanvaardbaar is.

Artikel 5.29. De inschrijving voor een opleiding geschiedt voor onbepaalde tijd. Het is in de regel aan de student of extraneus aan te geven of de inschrijving moet worden beëindigd. Hij hoeft daarvoor geen reden op te geven. De inschrijving wordt beëindigd met ingang van de maand die volgt op het verzoek van de betrokkene (eerste lid). Als een student of extraneus voorafgaand aan inschrijving heeft aangegeven dat hij aan de aan financiële voorwaarden (collegegeld resp. examengeld) zal voldoen totdat hij is uitgeschreven, wordt zijn inschrijving bij het uitblijven van betaling beëindigd nadat hem eerst een aanmaning is verzonden (tweede lid).

Artikel 5.30. Het bestuur van een rechtspersoon die een instelling op levensbeschouwelijke grondslag in stand houdt, kan bepalen dat degenen die wensen te worden ingeschreven, geacht worden de grondslag en de doelstellingen van de instelling te respecteren. De inschrijving kan door het college van bestuur worden geweigerd dan wel beëindigd indien betrokkene de grondslag en de doelstellingen van de instelling niet respecteert. Zij kan ook worden geweigerd dan wel beëindigd indien gegronde vrees bestaat dat de betrokkene van die inschrijving en daaraan verbonden rechten misbruik zal maken door in ernstige mate afbreuk te doen aan de eigen aard van die instelling, dan wel is gebleken dat de betrokkene van die inschrijving en daaraan verbonden rechten zulk een misbruik heeft gemaakt. Uiteraard moet de weigering dan wel beëindiging van de inschrijving schriftelijk plaatsvinden en gemotiveerd zijn.

Artikel 5.31. Dit artikel maakt het mogelijk dat de inschrijving wordt geweigerd (of beëindigd) als de betrokkene door zijn gedragingen of uitlatingen blijkt heeft gegeven van ongeschiktheid voor de uitoefening van een of meer beroepen waartoe de desbetreffende opleiding opleidt dan wel voor de praktische voorbereiding op de beroepsuitoefening. Voor een goed functioneren van een instelling van essentieel belang is dat studenten, docenten en andere betrokkenen bij het onderwijs in onderling vertrouwen kunnen deelnemen of bijdragen aan het onderwijsproces. In incidentele, ernstige gevallen kan er grote behoefte bestaan om studenten die door hun gedrag of hun uitlatingen een gevaar vormen voor andere betrokkenen (bij het onderwijs of beroep) uit te schrijven dan niet in te schrijven. Het gaat hierbij in de eerste plaats om personen die door hun gedragingen een bedreiging vormen voor anderen, zoals medestudenten, docenten maar ook voor degenen die op een andere manier betrokken zijn bij het onderwijs zoals patiënten of proefpersonen. De situatie zal zich met name voordoen bij praktische oefeningen zoals stages, practica of coassistentenschappen die voorbereiden op de beroepsuitoefening. In de tweede plaats gaat het om personen die zich zodanig uitlaten dat daaruit hun ongeschiktheid voor het desbetreffende beroep of de praktische voorbereiding op de beroepsuitoefening blijkt.

Het moge duidelijk zijn dat het hier om een vergaande bevoegdheid van het college van bestuur gaat. Om deze reden voorziet de wet in een zware procedure. In de eerste plaats is zij beperkt tot “bijzondere gevallen”. Een weigering van de inschrijving op de onderhavige grond moet dus uitzondering blijven. In de tweede plaats behoeft het college van bestuur een voorafgaand advies van de examencommissie of het faculteitsbestuur. In de derde plaats eist de wet een

zorgvuldige afweging van de betrokken belangen. Het gaat hierbij om de belangen van de betrokken student, van de instelling, van de bij de desbetreffende opleiding betrokken personen als docenten, andere studenten, proefpersonen, enz. Bij deze belangenafweging dienen ook zaken als de academische vrijheid en het recht op onderwijs van de student te worden betrokken.

Het college van bestuur is ook bevoegd de inschrijving van betrokkene te weigeren wanneer hij zich voor dezelfde of voor een verwante opleiding (opnieuw) wil inschrijven. De besturen van de andere instellingen zijn bevoegd de betrokkene de inschrijving voor eenzelfde of verwante opleiding te weigeren.

Wenst betrokkene zich in te schrijven voor een andere opleiding, maar kiest hij voor een afstudeerrichting waar hetzelfde probleem zich waarschijnlijk zal voordoen dan kan deze student de toegang tot die afstudeerrichting of andere onderdelen van die opleiding worden geweigerd. Ook hier is een voorafgaand advies van de examencommissie of het faculteitsbestuur en een zorgvuldige afweging van de betrokken belangen verplicht.

Artikel 5.32. Indien een examinandus fraudeert, kan de examencommissie deze het recht ontnemen één of meer door de examencommissie aan te wijzen tentamens of examens af te leggen gedurende een door de examencommissie te bepalen termijn van ten hoogste een jaar. Bij ernstige fraude kan de examencommissie het instellingsbestuur voorstellen de betrokkene de toegang tot de opleiding te ontzeggen. Ingevolge dit artikel kan het college van bestuur vervolgens de inschrijving van de student of extraneus voor de opleiding beëindigen en hernieuwde inschrijving van betrokkene als student weigeren.

Artikel 5.33. In dit artikel wordt als administratieve voorwaarde gesteld dat voor de inschrijving wordt aangetoond dat de student hetzij de Nederlandse nationaliteit bezit of op grond van een wettelijke bepaling als Nederlander wordt behandeld, hetzij op de eerste dag waarop de opleiding begint waarvoor voor de eerste maal inschrijving wordt gewenst, rechtmatig verblijf houdt in de zin van artikel 8 van de Vreemdelingenwet 2000. Deze administratieve voorwaarde is geïntroduceerd bij de zgn. Koppelingswet, waarvan de strekking was de aanspraak van vreemdelingen jegens bestuursorganen op “verstrekkingen, voorzieningen en andere uitkeringen, ontheffingen en vergunningen” te koppelen aan het rechtmatig verblijf in Nederland.

De eis van een rechtmatig verblijf in Nederland geldt niet voor de vreemdeling die op de eerste dag waarop de opleiding begint waarvoor voor de eerste maal inschrijving wordt gewenst, jonger is dan 18 jaar (eerste lid onder b). De toegang tot het onderwijs kan ontzegt noch onthouden worden aan leerplichtige in Nederland verblijvende vreemdelingen, ongeacht hun status. Dit vloeit voort uit de verplichtingen in internationaal verband die ons land ten aanzien van het recht op onderwijs op zich heeft genomen.

Een vreemdeling kan echter ook worden ingeschreven als is aangetoond dat hij op de eerste dag waarop de opleiding begint waarvoor voor de eerste maal de inschrijving wordt gewenst, buiten Nederland verblijf houdt (eerste lid onder d). Om het onderwijs te volgen of examen te doen moet deze vreemdeling uiteraard naar Nederland komen en voldoen aan de bepalingen van de Vreemdelingenwet. Overigens behoeven de universiteiten of hogescholen een vreemdeling niet zonder meer in te schrijven. Zij kunnen nadere administratieve voorwaarden stellen. Deze zullen moeten zijn opgenomen in de door het instellingsbestuur vastgestelde regeling. Zo zal, in verband met de bekostiging van de universiteit of hogeschool, het college van bestuur in het algemeen pas tot inschrijving van de vreemdeling overgaan als een voorlopige verklaring van

het betrokken gemeentebestuur over de inschrijving in de Gemeentelijke Basisadministratie persoonsgegevens (GBA) is overgelegd. Aan zijn inschrijving aan een universiteit of hogeschool kan de vreemdeling overigens niet het recht ontlenen in ons land te mogen verblijven.

De vreemdeling die niet meer voldoet aan een van de voorwaarden die bij de Koppelingswet zijn geïntroduceerd, maar eerder in overeenstemming daarmee is ingeschreven voor een opleiding die nog steeds wordt gevolgd en nog niet is voltooid, mag wederom voor die opleiding worden ingeschreven (eerste lid onder e). Indien na de inschrijving van een vreemdeling blijkt dat deze op welke grond dan ook niet in overeenstemming met de voorwaarden heeft plaatsgevonden, moet de inschrijving door het instellingsbestuur onmiddellijk worden beëindigd (tweede lid).

Artikel 5.34. Dit artikel verplicht aanstaande studenten die voor het eerst willen worden ingeschreven voor het eerste cursusjaar van een bacheloropleiding aan een bepaalde instelling zich te voren aan te melden bij de minister van OCW (en wel bij de Dienst Uitvoering Onderwijs van zijn ministerie). Deze aanmelding, in het spraakgebruik ook wel “vooraanmelding” genoemd, moet niet worden verward met het indienen van een verzoek tot inschrijving. Het zijn twee verschillende handelingen, met verschillend gevolg, die beide door de aanstaande student moeten worden verricht. Het verzoek tot inschrijving moet worden gericht aan de universiteit of hogeschool waaraan men wil studeren en heeft als rechtsgevolg normaal gesproken de “inschrijving”; de aanmelding daarentegen moet worden gedaan bij de minister en is een administratieve voorwaarde die aan de inschrijving vooraf gaat. Het feit dat een verzoek tot inschrijving via Studielink wordt gedaan en Studielink vervolgens de gegevens, in voorkomende gevallen als aanmelding doorgeeft aan de minister, doet daar niet aan af. Bij ministeriële regeling zijn enkele nadere regels vastgesteld van procedurele aard. De minister verstrekt binnen acht weken na ontvangst van de aanmelding aan het bestuur van de instelling van eerste voorkeur van de aanstaande student, diens persoonsgebonden nummer en de overige gegevens die door de aanstaande student zijn verstrekt. De aanmelding is bedoeld ter beantwoording van de vraag of voor opleidingen een numerus fixus op grond van capaciteitsoverwegingen moet worden vastgesteld (art. 5.46). Dit maakt duidelijk dat voor een studie aan de Open Universiteit Nederland geen aanmelding bij de minister behoeft plaats te vinden.

Artikel 5.35. Dit artikel verplicht de aanstaande student of extraneus bij de inschrijving zijn persoonsgebonden nummer over te leggen door middel van een van overheidswege verstrekt document, waarop tevens zijn geslachtsnaam, voorletters, geboortedatum en geslacht zijn vermeld. Indien de aanstaande student of extraneus aannemelijk maakt dat hij geen persoonsgebonden nummer kan overleggen, meldt de instelling diens beschikbare gegevens aan de minister. Deze verstrekt de instelling binnen acht weken na ontvangst van de melding het burgerservicenummer van betrokkene en als is gebleken dat hem dat nummer niet van overheidswege is vertrekt, diens onderwijsnummer. Dit is een door de minister uitgegeven en aan de aanstaande student of extraneus toegekend persoonsgebonden nummer.

Artikel 5.36. De inschrijvingsprocedure moet door het college van bestuur nader worden geregeld: het college moet “regels van procedurele aard” vaststellen. Vanouds is de inschrijvingsplicht geconcretiseerd in de verplichting bij de betrokken universiteit of hogeschool een verzoek tot inschrijving voor de gekozen opleiding in te dienen. In de door het instellingsbestuur vastgestelde regels moeten alle administratieve voorwaarden zijn opgenomen waaraan moet zijn voldaan voor de inschrijving. Zo zal in die regels zijn aangegeven of het

verzoek tot inschrijving schriftelijk of elektronisch via Studielink moet worden ingediend, binnen welke termijn het moet worden ingediend, welke gegevens in dit kader moeten worden verstrekt, enz. Uiteraard zal in het verzoek moeten worden aangegeven of inschrijving als student of extraneus wordt verlangd en de opleiding waarop het verzoek betrekking heeft. In het tweede lid is expliciet bepaald dat aan degene die is ingeschreven, door het college van bestuur een bewijs van inschrijving (“collegekaart”) moet worden verstrekt, waarin zijn rechten zijn omschreven.

Artikel 5.37. Tot de voorwaarden waaraan moet zijn voldaan alvorens tot inschrijving kan worden overgegaan, behoren financiële voorwaarden. Deze hebben betrekking op de eigen bijdrage van de student in de vorm van collegegeld en die van de extraneus in de vorm van examengeld. Tot de inschrijving als student wordt niet overgegaan dan nadat het bewijs is overgelegd dat het verschuldigde collegegeld is of wordt. Dit betekent dat de student het verschuldigde collegegeld moet hebben betaald dan wel zich tot betaling daarvan moet hebben verbonden. Tot de inschrijving als extraneus wordt niet overgegaan dan nadat het examengeld is voldaan.

Het collegegeld moet door de betrokkene zelf of, bij zijn minderjarigheid, door zijn wettelijk vertegenwoordiger worden voldaan. Indien een derde, zoals bijv. een studiefonds of beursinstelling, dit voor de student of extraneus voldoet, moet de aanstaande student of in geval van een minderjarige zijn wettelijk vertegenwoordiger vóór de inschrijving schriftelijk hebben verklaard dat hij hiermee instemt. Het collegegeld wordt dan namens de student voldaan. De instemming moet schriftelijk worden gegeven en de derde moet daarin met naam en toenaam worden genoemd. Deze regeling is ingevoerd naar aanleiding van de zgn. HBO-fraude om te voorkomen dat personen zich laten inschrijven of zonder dat zij dit weten worden ingeschreven om de betrokken instelling aan meer studenten te helpen ten behoeve van het verkrijgen van meer bekostiging. Om deze reden behoeft deze regeling niet voor de inschrijving als extraneus te gelden.

Artikelen 5.38 en 5.39. De student of extraneus is collegegeld, resp. examengeld verschuldigd voor elk studiejaar dat hij is ingeschreven en wat de Open Universiteit betreft voor elke onderwijsseenheid waarvoor hij is ingeschreven. De student moet voor de aanvang van elk studiejaar het collegegeld voor dat jaar voldoen door betaling ineens of door betaling in termijnen, overeenkomstig een door het college van bestuur met hem te treffen betalingsregeling (art. 5.42). De extraneus heeft deze keuze niet: hij moet voor de aanvang van elk studiejaar het examengeld ineens betalen.

Artikel 5.40. Er moet onderscheid worden gemaakt tussen het wettelijk collegegeld en het instellingscollegegeld. De hoogte van het wettelijk collegegeld wordt vastgesteld bij amvb en wordt regelmatig geïndexeerd (zevende lid). Een student die is ingeschreven voor een voltijdse opleiding, is dit (volledige) wettelijk collegegeld verschuldigd. Een student die is ingeschreven voor een deeltijdse of duale opleiding, is een door het college van bestuur te bepalen deel van het wettelijk collegegeld verschuldigd dat ligt tussen een bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te bepalen bedrag en dat van het volledige wettelijk collegegeld.

Het wettelijk collegegeld is verschuldigd door een student die aan een aantal wettelijke vereisten voldoet. Studenten die niet aan een of meer van deze vereisten voldoen, zijn het instellingscollegegeld verschuldigd (art. 5.41, eerste lid). Het instellingscollegegeld wordt door het college van bestuur vastgesteld. Het bedraagt ten minste het bedrag van het volledige wettelijk

collegegeld (art. 5.41, tweede lid). Ook een student die is toegelaten tot een bacheloropleiding waarvoor aan de poort wordt geselecteerd omdat het kleinschalig en intensief onderwijs betreft dat gericht is op een bovengemiddeld onderwijsrendement en waarbij de activiteiten binnen en buiten het curriculum met elkaar zijn verbonden (art. 3.17, tweede lid) is instellingscollegegeld verschuldigd, ook als hij voldoet aan de vereisten voor het wettelijk collegegeld.

De wettelijke vereisten betreffen de nationaliteit van de student, zijn woonplaats en zijn studieverleden. Aan deze vereisten moet cumulatief worden voldaan. Zij hangen samen met het feit dat het wettelijk collegegeld niet kostendekkend is en dus de student die dit verschuldigd is, door de Nederlandse overheid wordt gesubsidieerd. Daarbij mag geen onderscheid worden gemaakt tussen Nederlanders en anderen met een EER-nationaliteit maar mogen wel eisen aan de woonplaats worden gesteld. Ook is er geen grond een student die in Nederland al een bachelor- of opleiding met succes heeft afgerond en de bachelor- resp. mastertitel heeft behaald, voor een tweede bachelor- of masterstudie wederom te subsidiëren.

Nationaliteit

Om voor betaling van het wettelijk collegegeld in aanmerking te komen moet de betrokkene in de eerste plaats de Nederlandse of Surinaamse nationaliteit bezitten dan wel voor het terrein van de studiefinanciering met een Nederlander worden gelijkgesteld hetzij ingevolge een verdrag of een besluit van een volkenrechtelijke organisatie hetzij ingevolge een amvb krachtens artikel 2.2, eerste lid onder c, Wet Studiefinanciering 2000. Het gaat hierbij onder meer om studenten die de nationaliteit bezitten van een van de lidstaten van de EU respectievelijk EER, Turkije, Zwitserland, en de familieleden van de in Nederland wonende EU-burgers die niet de EER-nationaliteit hebben.

Woonplaats

In de tweede plaats moet de betrokkene woonachtig zijn in Nederland, België, Luxemburg of een van de deelstaten Noord-Rijnland-Westfalen, Nedersaksen en Bremen van de Bondsrepubliek Duitsland. Dit vereiste heeft geen gevolgen voor de student die in het kader van zijn opleiding een stage in het buitenland volgt of enige tijd aan een instelling voor hoger onderwijs in het buitenland moet verblijven en zich in verband daarmee uitschrijft uit de gemeentelijke basisadministratie. Als deze stage resp. dat verblijf niet langer duurt dan een jaar, spreekt het vanzelf dat de student – hoewel hij dan formeel niet meer voldoet aan het woonplaatsvereiste – in zo'n situatie geen instellingscollegegeld behoeft te betalen.

Studieverleden

In de derde plaats mag de betrokkene blijkens het Centraal register inschrijving hoger onderwijs (CRIHO) voor een inschrijving aan een bacheloropleiding niet eerder een bachelortitel hebben behaald of voor een inschrijving aan een masteropleiding niet eerder een mastertitel. De overheid is ervoor verantwoordelijk dat de student ten minste één bacheloropleiding, resp. één masteropleiding tegen gereduceerd tarief kan studeren. De student die nog geen bachelor- of mastertitel heeft behaald, is voor een tweede bachelor- of masteropleiding vrijgesteld van het wettelijk collegegeld. Indien hij in de loop van het studiejaar zijn eerste opleiding afrondt en de bachelor- resp. mastertitel behaalt, heeft hij recht op terugbetaling van het voor de eerste studie voor het resterende deel van het studiejaar betaalde wettelijk collegegeld. In verband met zijn tweede studie is hij evenwel voor dat resterende deel alsnog het wettelijk collegegeld verschuldigd. Na dat studiejaar moet hij het instellingscollegegeld betalen. Overigens geldt dit vereiste niet voor een student die al een titel heeft behaald, maar voor de eerste maal een opleiding op het gebied van onderwijs of gezondheidszorg volgt.

Bij amvb kan de categorie studenten op wie het wettelijk collegegeld van toepassing is, worden uitgebreid.

Wijzigingen in de omstandigheden die betrekking hebben op het nationaliteits- of woonplaatsvereiste gedurende het studiejaar kunnen geen grond zijn om voor de resterende deel van het studiejaar in plaats van het wettelijk collegegeld instellingscollegegeld te verlangen. In het wettelijk systeem is de student voor elk studiejaar dat hij is ingeschreven, het wettelijk of instellingscollegegeld verschuldigd. Als de student aan het begin van het studiejaar het wettelijk collegegeld verschuldigd is, geldt dat dus voor het gehele jaar. Dit blijkt ook uit de regeling inzake het collegegeld voor een tweede bachelor- of masterstudie: indien in de loop van het studiejaar op grond van de eerste studie de bachelor- of mastertitel wordt behaald, blijft voor het resterend deel in verband met de tweede studie het wettelijk collegegeld verschuldigd. Ook het omgekeerde geldt: als de student aan het begin van het studiejaar het instellingscollegegeld verschuldigd is, geldt dat voor het gehele jaar. Het is juist om deze reden dat de uitzondering hierop uitdrukkelijk in de wet zelf is geregeld: de student die in de loop van het jaar alsnog aan de vereisten inzake nationaliteit en woonplaats voldoet, is voor de resterende periode van het studiejaar het wettelijk collegegeld verschuldigd; hetgeen door hem in het kader van het instellingscollegegeld voor die resterende periode te veel is betaald, wordt op zijn verzoek terugbetaald.

Artikel 5.41. Het instellingscollegegeld is verschuldigd door de student die niet behoort tot degenen die het wettelijk collegegeld verschuldigd zijn. Het is bovendien altijd verschuldigd door de student die is toegelaten tot een bacheloropleiding waarvoor aan de poort wordt geselecteerd omdat het kleinschalig en intensief onderwijs betreft dat gericht is op een bovengemiddeld onderwijsrendement en waarbij de activiteiten binnen en buiten het curriculum met elkaar zijn verbonden (art. 3.17, tweede lid), dus ook als hij voldoet aan de vereisten voor het wettelijk collegegeld. Een bovengrens van het collegegeld voor dit geval als vijf maal het reguliere voor voltijds onderwijs geldend wettelijk collegegeld (het “volledige” wettelijk collegegeld), is niet opgenomen. Als het collegegeld te hoog wordt, zullen aanstaande studenten ongetwijfeld nog grondiger dan anders de baten en lasten van de desbetreffende opleiding tegen elkaar afwegen. Bij een te hoog collegegeld zal de instelling zich al gauw uit de markt prijzen. Het instellingscollegegeld heeft een ondergrens. Deze ondergrens bestaat in het bedrag van het volledige wettelijk collegegeld. Hierop is maar één uitzondering n.l. ingeval de student voor een gezamenlijke opleiding of afstudeerrichting als bedoeld in artikel 3.4, is ingeschreven bij een buitenlandse instelling voor hoger onderwijs. Voorkomen moet worden dat een student in aan opleiding die tot een joint degree leidt, in het kader van die opleiding met hoge dubbele collegegeldlasten wordt geconfronteerd.

Artikel 5.42. Het collegegeld moet door of namens de student worden voldaan. Het woord “namens” maakt duidelijk dat een ander dit collegegeld voor de student uitsluitend kan doen met diens instemming. Het collegegeld moet worden voldaan hetzij door betaling ineens, hetzij door betaling in termijnen. Dit laatste is alleen mogelijk als de student zich jegens de instelling tot betaling heeft verbonden. Indien de student deze verbintenis niet nakomt, kan de instelling – naast beëindiging van de inschrijving van betrokkene (art. 5.29, tweede lid) – zich wenden tot de burgerlijke rechter om het achterstallige collegegeld in te vorderen. In geval van betaling in termijnen mag de instelling administratiekosten in rekening brengen. Het bedrag hiervan wordt door het college van bestuur vastgesteld. Dit bedrag mag niet hoger zijn dan een bij amvb vast te stellen bedrag. door Het examengeld moet altijd worden voldaan door betaling ineens.

Artikel 5.43. In het wetsvoorstel is niet meer voorzien in de mogelijkheid van vrijstelling van het wettelijk collegegeld. Er is geen enkele reden vrijstelling te verlenen van de betaling aan een universiteit of hogeschool van het wettelijk collegegeld omdat in hetzelfde studiejaar of gedeelte daarvan al les- of cursusgeld is op grond van de Les- en cursusgeldwet of collegegeld aan een andere instelling is betaald. Collegegeld is een bron van inkomsten van de universiteit of hogeschool. Door bij wet van de betaling daarvan vrijstelling te verlenen, wordt de universiteit of hogeschool gedupeerd. Indien bijv. studenten aan een hogeschool hun bachelortitel behalen en zich in de loop van hetzelfde studiejaar inschrijven voor een masteropleiding van een universiteit, zou door een vrijstelling van de betaling van het wettelijk collegegeld aan de universiteit de universiteiten worden benadeeld, ja zelfs dubbel worden benadeeld omdat zij voor deze studenten ook geen bekostiging ontvangt omdat het niet gaat om een “eerste inschrijving” in de zin van de bekostigingsregeling.

Vermindering van het wettelijk collegegeld vindt plaats als de student zich gedurende het studiejaar laat inschrijven. In dat geval wordt het verschuldigde bedrag berekend naar rato van het aantal resterende maanden van het desbetreffende studiejaar (eerste lid).

Terugbetaling van wettelijk collegegeld geschiedt in twee gevallen: overlijden van de student en beëindiging van de inschrijving. De bepaling is niet van toepassing op de Open Universiteit (tweede lid). Indien een student in de loop van het studiejaar overlijdt, wordt voor elke daaropvolgende maand van het studiejaar na diens overlijden, een twaalfde gedeelte van het betaalde wettelijk collegegeld terugbetaald. Indien de inschrijving van een student op zijn verzoek wordt beëindigd, heeft hij voor het resterende deel van het studiejaar recht op teruggave van het betaalde wettelijk collegegeld vanaf de maand na de maand waarin hij aan de instelling kenbaar heeft gemaakt de inschrijving te willen beëindigen. Voor zover het collegegeld voor dat deel nog niet is betaald, is hij dat dus niet meer verschuldigd. In geval van terugbetaling van het collegegeld wordt uitgegaan van een terugbetaling van 1/12 van het jaarbedrag per maand. Voor de maanden juli en augustus, waarin veel studenten al met vakantie zijn, vindt alleen teruggave of kwijtschelding van termijnen plaats als dat door het instellingsbestuur is geregeld. Terugbetaling doet betaling veronderstellen. Er kan dus per definitie alleen worden terugbetaald aan degene die heeft betaald. Als bijv. een derde met instemming van de student het collegegeld heeft betaald, zal de terugbetaling aan deze derde moeten plaatsvinden en niet aan de student.

Wat de Open Universiteit betreft draagt het derde lid het college van bestuur op een regeling vast te stellen waarin een voorziening in de vorm van een verlaging van het voor de Open Universiteit geldende wettelijk collegegeld wordt getroffen. Het gaat hierbij om een verlaging uitsluitend ten behoeve van studenten van wie het toetsingsinkomen, bedoeld in artikel 8, eerste tot en met vierde lid, Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen, minder dan 110% van het belastbaar minimumloon bedraagt. In die regeling stelt het instellingsbestuur vast welke bescheiden voor het aanvragen van deze gedeeltelijke vrijstelling moeten worden ingediend. De hoogte van de verlaging is in elk geval afhankelijk van het inkomen van de betrokkene.

Vermindering of verlaging van het wettelijk collegegeld in andere gevallen dan in dit artikel geregeld, noch vrijstelling van wettelijk collegegeld is toegestaan. Dit verbod is evenals alle andere bepalingen van dit hoofdstuk een bekostigingsvoorwaarde.

Het is aan het college van bestuur desgewenst regels vast te stellen over vermindering, en terugbetaling van het instellingscollegegeld. Dit betekent echter niet dat het college hierbij volledige vrijheid heeft. Uitgangspunt van de wet is immers dat het instellingscollegegeld ten minste gelijk moet zijn aan het wettelijk collegegeld voor een voltijdse opleiding. Het instellingscollegegeld omvat als het ware twee componenten: een basisdeel dat gelijk is aan het wettelijk collegegeld voor een voltijdse opleiding en een eventueel surplus. Vermindering en terugbetaling van het instellingscollegegeld, voor zover dit betrekking heeft op dat basisdeel, is mogelijk maar uitsluitend in die gevallen waarin dat ook voor het wettelijk collegegeld mogelijk is. Vermindering en terugbetaling van het instellingscollegegeld wat het surplus betreft, is een zaak van college van bestuur. Het ligt in de rede dat waar in een bepaald geval aan een student vermindering of terugbetaling van het basisdeel wordt verleend, hem ook vermindering of terugbetaling van het surplus wordt verleend.

Artikel 5.44. In dit artikel is uitdrukkelijk bepaald dat de inschrijving niet afhankelijk mag worden gesteld van een andere geldelijke bijdrage dan het collegegeld, resp. examengeld (eerste lid. In afwijking hiervan kan bij amvb worden bepaald dat het college van bestuur met het oog op de inschrijving voor een opleiding waarvoor aanvullende eisen gelden (artt. 3.16 en 3.17), een bijdrage mag verlangen in de kosten die rechtstreeks verband houden met het onderwijs (tweede lid). Hierbij moet worden gedacht aan opleidingen op het gebied van de horeca en aan opleidingen in het nautisch onderwijs, waaraan internaten zijn verbonden. Ook kan worden gedacht aan het university college. De amvb moet bepalen op welke kostensoorten een dergelijke bijdrage betrekking kan hebben en welk bedrag ten hoogste gevorderd kan worden. Voor hen voor wie zulk een overige eigen bijdrage een onoverkomelijke belemmering voor de inschrijving vormt, moet het instellingsbestuur voorzieningen treffen tot financiële ondersteuning en daarvoor nadere regels vaststellen (derde lid).

Dit artikel verzet zich er niet tegen dat van ingeschreven studenten door de universiteit of hogeschool bijdragen kunnen worden verlangd voor aan deze studenten verstrekte onderwijsbenodigdheden zoals dictaten, syllabi, handleidingen, die al dan niet tegen betaling ter beschikking worden gesteld, voorts aan het instrumentarium voor studenten tandheelkunde, aan de microscoop en de witte jas, die gehuurd kunnen worden, enz. Studenten kunnen deze benodigdheden ook zelf aanschaffen. Het is hun vrije wil deze al dan niet van de universiteit of hogeschool te betrekken. Het feit dat dan door de universiteit of hogeschool een financiële bijdrage wordt gevraagd, is niet onredelijk. Ook kosten van extracurriculaire activiteiten zoals bijv. een buitenlands verblijf komen voor rekening van de student. Dit geldt ook indien het buitenlands verblijf in de OER van de desbetreffende opleiding is verplicht gesteld. Hierbij moet worden gedacht aan een talenstudie of onderzoekmaster. In de bekostiging door het Rijk van de universiteiten en hogescholen is hiermee geen rekening gehouden. Van de betrokken universiteit of hogeschool mag vanuit het oogpunt van een zorgvuldig studentenbeleid worden verwacht dat zij een dergelijk verblijf indien dat in de OER verplicht is gesteld, faciliteert en dat zij voor hen voor wie de kosten daarvan een onoverkomelijke belemmering vormen, bijv. vanuit een aan de universiteit of hogeschool gelieerd beurzenfonds financiële ondersteuning biedt dan wel voor dat buitenlandverblijf adequate alternatieven biedt in de opleiding. De in het verleden in het hoger beroepsonderwijs voorkomende praktijken om reiskosten van gastdocenten, nascholingskosten van docenten, bibliotheek- of mediatheekkosten e.d. aan studenten door te berekenen, zijn uiteraard niet toegestaan.

Artikel 5.45. Dit artikel bevat als sluitstuk van de verplichting collegegeld resp. examengeld te betalen, een regeling die tot strekking heeft te voorkomen dat een examencommissie een

getuigschrift afgeeft aan iemand die niet aan zijn collegegeld- resp. examengeldverplichting heeft voldaan. Het is de examencommissie verboden een getuigschrift af te geven als niet eerst het college van bestuur heeft verklaard dat dit getuigschrift ook daadwerkelijk kan worden afgegeven. Het college geeft deze verklaring pas af wanneer is gebleken dat voor elk studiejaar dat een examen of een tentamen is afgelegd, het verschuldigde collegegeld of examengeld is voldaan. Indien dat niet het geval is, kan het college van bestuur beslissen toch de verzochte verklaring af te geven maar niet dan nadat het verschuldigde collegegeld of examengeld alsnog is voldaan.

Artikel 5.46. Om de kwaliteit van het onderwijs in een bacheloropleiding hoog te kunnen houden, kan het nodig zijn dat het college van bestuur voor die opleiding het maximaal aantal studenten vaststelt, dat voor de eerste maal voor (de propedeutische fase van) die opleiding kan worden ingeschreven (eerste lid). Deze vaststelling geschiedt voor een studiejaar. Het college van bestuur moet het door hem vastgestelde aantal voor 1 december van het kalenderjaar voorafgaande aan het studiejaar waarvoor de eerste vaststelling geschiedt, aan de minister medelen. Die datum is 1 april voor een bacheloropleiding die na de net genoemde datum van 1 december voor de eerste maal is opgenomen in het CRIHO. De minister vergelijkt de door het college van bestuur vastgestelde onderwijscapaciteit met de aanmeldingsgegevens voor de propedeutische fase van desbetreffende opleiding. Als het aantal aanmeldingen het aantal plaatsen dat het college van bestuur op grond van het eerste lid heeft vastgesteld, overtreft, meldt de minister dit voor 1 april aan het college van bestuur. Vervolgens deelt het college minister voor 1 mei mee of het aanleiding ziet het aantal plaatsen te verhogen (tweede lid). Als ook dan nog het aantal aanmeldingen de vastgestelde capaciteit overtreft, stelt de minister vast dat er een numerus fixus voor die opleiding geldt (derde lid). Hij stelt deze numerus fixus niet in maar constateert dat deze er van rechtswege is. Zijn besluit is dus slechts declaratoir. Bewaar- of beroep hiertegen is dus zonder zin. Een capaciteitsfixus ontstaat ook als het college van bestuur aan de minister meldt dat het in de verwachting verkeert dat het aantal inschrijvingen voor een bacheloropleiding meer zal bedragen dan de door het college vastgestelde onderwijscapaciteit, mits het college die opleiding daartoe voor 1 mei heeft aangemeld bij de minister. Het kan immers zo zijn dat het aantal aanmeldingen voor een bepaalde opleiding minder is dan de vastgestelde onderwijscapaciteit, maar dit bij soortgelijke opleidingen bij andere instellingen niet het geval is. Alsdan is de kans groot dat aanstaande studenten naar die opleiding uitwijken (vierde lid). Een eventuele instelling door de minister van een arbeidsmarktfixus op grond van artikel 5.49 brengt mee dat geen capaciteitsfixus kan worden vastgesteld. Wel laat dat de bevoegdheid van het college van bestuur om de maximale capaciteit van de desbetreffende bacheloropleiding vast te stellen, onverlet (vijfde lid).

Artikel 5.47. In geval van een capaciteitsfixus kan het instellingsbestuur de inschrijving voor de postpropedeutische fase van die opleiding weigeren aan hen die niet reeds ingeschreven zijn geweest aan die aan de instelling verbonden opleiding. Dit moet dan wel berusten op het oordeel dat de onderwijscapaciteit voor de postpropedeutische fase niet toereikend is

Artikel 5.48. Voor de Open Universiteit Nederland geldt een afwijkende regeling. Het college van bestuur van die instelling kan de inschrijvingsmogelijkheid voor een bepaalde opleiding of onderwijseenheid opschorten voor zover en voor zolang de organisatorische en technische capaciteit voor het verzorgen van deze opleiding of onderwijseenheid daartoe naar zijn oordeel noodzaakt. Als dat het geval is, geschiedt de inschrijving in de volgorde van aanmelding voor de desbetreffende opleiding of onderwijseenheid, volgens door het college van bestuur vast te stellen regels van procedurele aard. "Aanmelding" doelt hier op het indienen van een verzoek

tot inschrijving, niet op de aanmelding bij de minister. Voor een studie bij de Open Universiteit Nederland behoeft de betrokkene zich immers niet overeenkomstig artikel 5.34 bij de minister aan te melden.

Artikel 5.49. In tegenstelling tot de capaciteitsfixus wordt de arbeidsmarktfixus ingesteld en wel bij ministeriële regeling (eerste lid, aanhef). De term “regeling” maakt duidelijk dat het gaat om besluit dat een algemeen verbindend voorschrift inhoudt, waartegen bezwaar en beroep niet mogelijk is. De arbeidsmarktfixus kan worden ingesteld indien het aanbod van afgestudeerden van een bepaalde bacheloropleiding de behoefte daaraan op de arbeidsmarkt in aanmerkelijke mate dreigt te overtreffen of daadwerkelijk overtreft en dit naar verwachting gedurende een reeks van jaren het geval zal zijn (eerste lid, aanhef).

Een arbeidsmarktfixus kan dus niet alleen worden ingesteld als er op een bepaald moment sprake is van een aanmerkelijk overschot aan afgestudeerden in de desbetreffende opleiding en uit prognoses blijkt dat dit een reeks van jaren het geval zal zijn, maar ook als een feitelijk overschot op de arbeidsmarkt zich nog niet daadwerkelijk heeft gemanifesteerd. Daardoor kan zonder meer rekening worden gehouden met dreigende overschotten in de toekomst. Overheidsingrijpen is dus mogelijk voordat een overschot op de arbeidsmarkt ontstaat. Het kan en mag niet zo zijn, dat de overheid haar verantwoordelijkheid eerst kan nemen als het overschot op de arbeidsmarkt een voldongen feit is, terwijl zij reeds enkele jaren daaraan voorafgaande kan voorzien dat de arbeidsmarkt onvoldoende perspectief zal bieden voor de studenten die in een bepaalde opleiding zullen instromen.

De ministeriële regeling moet uiterlijk worden vastgesteld op 1 mei van het jaar voorafgaand aan het studiejaar waarin deze regeling voor het eerst van toepassing is (derde lid). Zij moet twee zaken regelen. In de eerste plaats moet de numerus fixus zelf instellen. Dit is de vaststelling van het aantal personen dat voor de twee daaropvolgende studie jaren ten hoogste voor de eerste maal kan worden ingeschreven voor de propedeutische fase van de desbetreffende opleiding aan alle universiteiten of hogescholen waaraan deze is verbonden (eerste lid onder a). In de tweede plaats moet zij de verdeling regelen van dat aantal over de betrokken instellingen. In geval van door hogescholen verzorgde lerarenopleidingen kan daarbij binnen het voor een instelling vastgestelde aantal onderscheid kan worden gemaakt tussen voltijdse, duale en deeltijdse opleidingen (eerste lid onder b).

De betrokken instellingen wordt overigens de gelegenheid geboden de minister een voorstel te doen over de verdeling van het aantal plaatsen. Dit voorstel moeten zij dan doen binnen twee maanden nadat de minister aan hen en aan de beide Kamers der Staten-Generaal heeft bekendgemaakt dat hij het voornemen heeft een arbeidsmarktfixus af te kondigen. Als er over de verdeling een gezamenlijk voorstel door alle betrokken instellingen wordt ingediend, wordt dat door de minister gevolgd. Blijft een dergelijk voorstel achterwege dan wordt zoveel mogelijk een evenredige spreiding over de afzonderlijke instellingen in acht genomen en wel naar evenredigheid van het gemiddelde aantal over de voorafgaande drie jaren voor de eerste maal voor de propedeutische fase ingeschreven studenten. Als de instelling de opleiding voor het tweede of het derde jaar verzorgt, heeft het gemiddelde aantal betrekking op het eerste, of het eerste en tweede jaar dat de opleiding is verzorgd (eerste lid onder b).

Indien een arbeidsmarktfixus is ingesteld, kan er voor de desbetreffende opleidingen daarnaast niet nog een capaciteitsfixus gelden (art. 5.46, vijfde lid). Het kan echter wel noodzakelijk zijn, gelet op de kwaliteit van de desbetreffende opleiding, dat een instelling voor een opleiding een

capaciteit vaststelt op een lager aantal in te schrijven eerstejaarsstudenten dan de arbeidsmarktfixus maximaal aan de betrokken instelling voor die opleiding toestaat. Dit is ook bij een arbeidsmarktfixus mogelijk.

Artikel 5.50. Sedert de inwerkingtreding van de WHW is de opleiding geïndividualiseerd. Opleidingen bij verschillende instellingen met dezelfde naam blijven verschillende opleidingen. Om deze reden is uitdrukkelijk bepaald dat voor de toepassing van de bepalingen betreffende de numerus fixus door universiteiten, resp. hogescholen verzorgde opleidingen met dezelfde naam als dezelfde opleidingen gelden. Voor de toepassing van artikel 5.49 gelden bovendien door universiteiten, onderscheidenlijk hogescholen verzorgde groepen van verwante opleidingen als dezelfde opleidingen.

Artikel 5.51. De dit artikel heeft betrekking op het Centraal register inschrijving hoger onderwijs (CRIHO). Dit register wordt gehouden door de minister van OCW. Deze is wat het CRIHO betreft, de verantwoordelijke in de zin van artikel 1 van de Wet bescherming persoonsgegevens (derde lid).

Het CRIHO heeft een driedelige doelstelling (eerste lid). In de eerste plaats heeft het ten doel de instellingsbesturen – dat van de Open Universiteit daaronder niet begrepen – op hun verzoek de noodzakelijke informatie te verstrekken over de inschrijving van hen die wensen te worden ingeschreven dan wel zijn ingeschreven aan een instelling. De betekenis hiervan is beperkt. Een instellingsbestuur beschikt vanaf de inschrijving aan de instelling over de relevante gegevens van de student. Raadpleging van het CRIHO is nodig om na te gaan of de betrokkene aan een andere instelling al een bachelor- of mastertitel heeft behaald in verband met de vraag of hij het wettelijk of instellingscollegegeld verschuldigd is dan wel of betrokkene ook elders is ingeschreven als het gaat om de vraag of betrokkene vrijstelling van collegegeld geniet of uitschrijving en teruggave van collegegeld vraagt. In de tweede plaats heeft het CRIHO ten doel de minister op zijn verzoek ten behoeve van beslissingen op verzoeken om toekenning van studiefinanciering, informatie te verstrekken omtrent de studievoortgang en het met goed gevolg hebben afgelegd van het afsluitend examen. In de derde plaats heeft het CRIHO ten doel de minister op diens verzoek de noodzakelijke informatie te verstrekken ten behoeve van de planning en bekostiging van de instellingen.

Het behoeft geen betoog dat de gegevens die in het CRIHO zijn opgenomen, voor zover zij herleidbaar zijn tot individuele (natuurlijke) personen, van gevoelige aard zijn en niet voor iedereen toegankelijk zijn. Het zijn alle persoonsgegevens in de zin van de Wet Bescherming Persoonsgegevens. De manier waarop de gegevens aan het CRIHO worden geleverd alsmede de vraag welke gegevens aan dat register worden geleverd zijn dan ook beide onderworpen aan de regels ten aanzien van de bescherming van persoonsgegevens.

Tot individuele personen herleidbare gegevens kunnen uiteraard worden verstrekt aan de desbetreffende geregistreerde persoon zelf of zijn gemachtigde(n), voorts aan het instellingsbestuur in het kader van de eerste doelstelling van het register. Zij zijn uiteraard toegankelijk voor de minister zelf in het kader van de tweede doelstelling van het register: de studiefinanciering. Ook zullen deze gegevens moeten kunnen worden verstrekt aan de minister in het kader van de derde doelstelling van het register: de bekostiging van de instellingen. Het gaat de minister hierbij niet om te weten of X als student is ingeschreven maar of de individuele studenten al dan niet terecht worden meegeteld voor de bekostiging van de desbetreffende instelling.

Mede in verband met fraudebestrijding kunnen tot individuele personen herleidbare gegevens worden verstrekt aan anderen dan degenen die deze nodig hebben in het kader van de doelstellingen van het register: zij worden desgevraagd verstrekt aan burgemeester en wethouders voor zover deze noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de Wet werk en bijstand, de Wet investeren in jongeren, de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers en de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen alsmede aan de Sociale verzekeringsbank voor de uitvoering van de Algemene Kinderbijslagwet.

Tevens worden desgevraagd aan het Centraal bureau voor de statistiek gegevens verstrekt, die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van zijn taak, bedoeld in artikel 3 Wet op het Centraal bureau voor de statistiek: het van overheidswege verrichten van statistisch onderzoek ten behoeve van praktijk, beleid en wetenschap en het openbaar maken van de op grond van zodanig onderzoek samengestelde statistieken.

Voorts kunnen desgevraagd aan andere door de minister aan te wijzen instanties gegevens worden verstrekt uitsluitend in verband met door hem aan te wijzen onderzoekdoeleinden. In het vigerende privacyreglement is bepaald dat dit slechts mogelijk is indien de verwerkte gegevens op zodanige wijze zijn bewerkt dat de te verstrekken informatie direct noch indirect tot de persoon herleidbaar is dan wel de betrokkene daarmee schriftelijk en ondubbelzinnig heeft ingestemd.

De minister kan ten behoeve van het CRIHO gebruikmaken van het burgerservicenummer, voor zover dit noodzakelijk is voor de uitvoering van de Wet werk en bijstand, de Wet investeren in jongeren, de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers, de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen, de Algemene Kinderbijslagwet en de Wet studiefinanciering 2000 (vierde lid).

Vanouds is het CRIHO lijdelijk, d.w.z. is het afhankelijk van de gegevens die het verkrijgt van de instellingsbesturen. De minister is niet bevoegd die gegevens indien deze naar zijn oordeel onjuist zijn, eigenmachtig te verbeteren. De instellingsbesturen zijn verplicht ten aanzien van elke student en extraneus het CRIHO steeds iedere beslissing door te geven – vóór een door de minister te bepalen datum en op een door hem te bepalen wijze – die betrekking heeft op de inschrijving, de studievoortgang en het met goed gevolg hebben afgelegd van het afsluitend examen. Immers alleen dan kan het CRIHO naar behoren functioneren. De instellingsbesturen zijn bovendien gehouden medewerking te verlenen aan procedures die er op zijn gericht te bevorderen dat de in het CRIHO opgenomen gegevens zoveel mogelijk juist en volledig zijn. Bij of krachtens amvb kunnen terzake nadere regels stellen (vijfde lid).

Artikel 5.52. In de onderwijs- en examenregeling dienen regels te zijn opgenomen over de bewaking van studievoortgang en de individuele studiebegeleiding (33, tweede lid onder t). Bewaking van de studievoortgang is uiteraard alleen mogelijk als de studievoortgang van elke individuele student metterdaad wordt geregistreerd. Als een student onvoldoende voortgang met de studie maakt, zullen er maatregelen moeten worden getroffen. Zo kan de OER bepalen dat de student in dat geval voor een gesprek wordt uitgenodigd en/of ondersteuning krijgt bij zijn studieplanning. Het eerste lid van het onderhavige artikel schrijft voor dat aan elke student aan het einde van diens eerste jaar van inschrijving voor de propedeutische fase van een voltijdse of duale opleiding wordt geadviseerd over de voortzetting van zijn studie in of buiten de bachelor-

opleiding. Daarbij speelt de studievoortgang in de propedeuse een buitengewoon belangrijke rol. Onvoldoende studievoortgang kan leiden tot het advies een andere de studie te gaan volgen. Bovendien kan het advies, als het college van bestuur dit heeft bepaald, het karakter krijgen van een bindend studieadvies (bsa), dat inhoudt dat de inschrijving van de student voor de desbetreffende opleiding wordt beëindigd en dat hij niet opnieuw voor die studie aan die instelling kan worden ingeschreven (derde en vijfde lid).

Een bindend studieadvies kan worden gegeven als de student naar het oordeel van het faculteitsbestuur met inachtneming van zijn persoonlijke omstandigheden niet geschikt moet worden geacht voor de opleiding doordat zijn studieresultaten niet voldoen aan de vastgestelde eisen (derde lid). Het bindend studieadvies maakt selectie “na de poort” mogelijk. Het is een instrument om te bevorderen dat tijdig wordt vastgesteld of een student voor de gekozen studie geschikt is of beter een andere studie binnen of buiten de instelling kan volgen. Een bindend studieadvies is uitsluitend mogelijk als in de propedeutische fase van de desbetreffende opleiding is zorg gedragen voor zodanige voorzieningen dat de mogelijkheden voor een goede studievoortgang zijn gewaarborgd. Het mag dus niet aan de instelling liggen dat de student onvoldoende studievoortgang maakt. Voordat de student een bindend studieadvies wordt gegeven, moet hem een waarschuwing zijn gegeven met een redelijke termijn waarbinnen hij zijn studieresultaten in voldoende mate kan verbeteren (vierde lid). Bij amvb wordt bepaald welke persoonlijke omstandigheden bij de beoordeling of aan een student een bindend studieadvies zal worden gegeven, relevant zijn (zevende lid). Hierbij gaat het om ziekte, lichamelijke, zintuiglijke of andere functiestoornis en zwangerschap van betrokkene, bijzondere familieomstandigheden, het lidmaatschap, incl. het voorzitterschap, van een studentenraad of een opleidingscommissie, het lidmaatschap van het bestuur van een stichting die blijkens haar statuten tot doel heeft de exploitatie van studentenvoorzieningen dan wel van een daarmee naar het oordeel van het college van bestuur gelet op de taak gelijk te stellen orgaan, andere aan te geven omstandigheden waarin betrokkene activiteiten ontplooit in het kader van de organisatie en het bestuur van de zaken van de instelling, en het lidmaatschap van het bestuur van een studentenorganisatie van enige omvang met volledige rechtsbevoegdheid dan wel van een vergelijkbare organisatie van enige omvang, waarbij de behartiging van het algemeen maatschappelijk belang op de voorgrond staat en die daartoe daadwerkelijk activiteiten ontplooit.

Ter uitvoering van de wettelijke bepalingen moet het college van bestuur nadere regels geven. Daarin moet de norm inzake de minimaal te behalen studieresultaten worden neergelegd en ook worden aangegeven wat de redelijke termijn is die de student in geval van een waarschuwing heeft om alsnog aan die norm te voldoen. Ook moet daarin worden aangegeven welke voorzieningen zijn getroffen om een goede studievoortgang te waarborgen (zesde lid).

Artikel 5.53. Indien een bacheloropleiding (na de propedeutische fase) meer dan een afstudeerrichting omvat, kan dit meebrengen dat de studenten niet elke afstudeerrichting kunnen volgen. Het college van bestuur kan opleidingen aanwijzen waarvoor geldt dat de desbetreffende studenten niet allemaal tot een of meer afstudeerrichtingen van de opleiding toegang hebben. Dit kan alleen als de aard en inhoud van de afstudeerrichtingen van de opleiding aanzienlijk van elkaar verschillen (eerste lid). Dit verschil moet in de OER worden geëxpliciteerd (vijfde lid). De student moet uiteraard wel toegang hebben tot ten minste één afstudeerrichting van de opleiding. Het besluit of in een concreet geval een student al dan niet tot een bepaalde afstudeerrichting toegang heeft, moet worden genomen door het faculteitsbestuur. Dit kan op twee verschillende gronden, die ook beide in combinatie kunnen worden gehanteerd: de studieresultaten van de student en het door de student gevolgde

studieprogramma (tweede lid). Het spreekt vanzelf dat de te hanteren gronden bekend moeten zijn voordat de studenten met hun studie in de gekozen opleiding beginnen. Bij eerste grond gaat het om de weging van de studieresultaten van de student. Daarbij kan het gaan om het aantal in de propedeuse behaalde studiepunten maar ook om de behaalde cijfers. Dit laatste is zelfs het enige criterium indien aan de propedeutische fase een propedeutisch examen is verbonden. Dan moet immers – in de regel – dat examen met goed gevolg zijn afgelegd voordat de student in de postpropedeutische fase kan instromen. De grond inzake het door de student gevolgde studieprogramma houdt in dat de keuze van een student voor een of meer bepaalde vakken in de propedeuse bepalend is voor de vraag tot welke afstudeerrichting hij toegang heeft. De studenten moeten in de gelegenheid zijn dat vak of die vakken zonder belemmeringen te kiezen. In de OER moet worden aangegeven welke afstudeerrichtingen aansluiten bij welke onderdelen van het studieprogramma (in de propedeuse). Alvorens tot een besluit wordt overgegaan moet, aldus de wet, de student in de gelegenheid worden gesteld te worden gehoord (derde lid). De student hoeft van deze gelegenheid geen gebruik te maken. Het horen heeft uiteraard alleen zin indien de grond inzake de studieresultaten (mede) wordt gehanteerd. Bij de weging van de studieresultaten moet rekening worden gehouden met de bij amvb aangegeven persoonlijke omstandigheden van de student (derde lid). Hiervoor zijn dezelfde omstandigheden aangewezen als die welke relevant zijn bij het bindend studieadvies. Anders dan bij het bindend studieadvies wordt in de wet niet voorzien in een waarschuwing aan de student. Er wordt vanuit gegaan dat een preadvies over het volgen van afstudeerrichtingen reeds zal zijn opgenomen in het reguliere (niet-bindende) studieadvies dat na één jaar wordt uitgebracht. Dat studieadvies bevat immers mede een advies over de voortzetting van de studie binnen de opleiding”.

Artikel 5.54. Ter toelichting op hete eerste lid zij verwezen naar de toelichting op artikel 5.50. Het tweede lid bevat de definitie van twee begrippen die in de onderhavige paragraaf veelvuldig worden gebruikt. Deze begrippen veronderstellen de twee manieren waarop de selectie kan plaatsvinden: gewogen loting en decentrale selectie.

Artikel 5.55. Indien een numerus fixus, hetzij een capaciteitsfixus hetzij een arbeidsmarktfixus is vastgesteld, vindt selectie plaats. Degene die worden geselecteerd ontvangen van de minister een bewijs van toelating. Het bezit van dit bewijs is een van de voorwaarden waaraan moet zijn voldaan om als student voor de eerste maal te kunnen worden ingeschreven voor de propedeutische fase van de desbetreffende bacheloropleiding. Bij ministeriële regeling worden voorschriften vastgesteld in verband met de afgifte en de geldigheidsduur van het bewijs van toelating.

Artikelen 5.56, 5.57 en 5.58. De selectie vindt in beginsel plaats door middel van een systeem van gewogen loting, d.w.z. een systeem van loting waarbij de lotingskansen hoger zijn naar mate het gemiddeld eindexamencijfer hoger is. Degenen met een gemiddeld eindexamencijfer dat hoger of gelijk is aan 8, behoeven niet te loten: zij ontvangen van de minister zonder meer een bewijs van toelating (art. 5.57, eerste lid). Hetzelfde geldt voor de door de minister aangewezen aanstaande studenten uit de Nederlandse Antillen en Aruba. De wijze waarop die aanwijzing geschiedt, en het aantal aanstaande studenten dat ten hoogste kan worden aangewezen, worden in een ministeriële regeling bepaald (art. 5.56, vijfde lid).

Ter voorbereiding van de afgifte van bewijzen van toelating worden de gegadigden voor de desbetreffende opleiding door de minister (feitelijk namens hem door de Dienst Uitvoering Onderwijs van zijn ministerie) aan de hand van het behaalde gemiddelde eindexamencijfer ingedeeld in vijf klassen met als grenzen: A. hoger dan of gelijk aan 8, B. lager dan 8 maar

hoger dan of gelijk aan 7,5, C. lager dan 7,5 maar hoger dan of gelijk aan 7, D. lager dan 7 maar hoger dan of gelijk aan 6,5 en E. lager dan 6,5. De klassen B tot en met E worden aangeduid als lotingsklassen (art. 5.56, eerste en tweede lid). Degenen die krachtens de wet zijn vrijgesteld van de toegangsvoorwaarden (artt. 3.19 en 3.20), worden door de minister in de lotingsklasse C ingedeeld (art. 5.56, vierde lid). De wijze van indeling van degenen die een onderwijsvorm hebben afgerond waaraan geen cijferlijst is verbonden – nl. een andere vooropleiding dan vwo, havo, mbo of een Europees bacculaureaat – is aan een ministeriële regeling gedelegeerd (art. 5.56, derde lid), die betrokkenen overigens ook in de lotingsklasse C indeelt. Bij de loting verhouden de inlotingskansen, voor zover kleiner dan honderd procent, van de lotingsklassen b tot en met e zich als resp. 9 : 6 : 4 : 3 (art. 7.57c, derde lid). De loting wordt uitgevoerd door een notaris. Aan degenen door het lot zijn aangewezen en dus zijn ingeloot, verstrekt de minister een bewijs van toelating.

Indien een opleiding door meer dan één universiteit wordt verzorgd, wordt de lotingsprocedure voor die opleidingen gezamenlijk uitgevoerd (art. 5.58, eerste lid). Gegadigden delen bij de aanmelding aan de minister de volgorde van hun voorkeur voor universiteiten of hogescholen mee die de opleiding die zij willen volgen, verzorgen. De minister houdt zoveel mogelijk rekening met de voorkeur van de aanstaande student, maar bepaalt overigens aan de hand van het lot voor welke instelling het bewijs van toelating geldt.

Zowel voor degenen die zijn uitgeloot als voor degenen die zijn ingeloot maar niet bij de instelling van eerste voorkeur, is voorzien in een hardheidsclausule indien ten aanzien van hen sprake is van een onbillijkheid van overwegende aard (art. 5.57, vierde lid, resp. art. 5.58, derde lid). Hiervoor houdt de minister een beperkt aantal plaatsen bij de opleiding (n) beschikbaar. Voor hen die zijn ingeloot maar liever aan een andere instelling studeren, faciliteert de minister een ruilbeurs waardoor het mogelijk is het bewijs van toelating te ruilen. De minister behandelt de ruilverzoeken op volgorde van binnenkomst. Alle ruilverzoeken lopen via de ruilbeurs van de minister. Het is niet mogelijk om op eigen initiatief met iemand te ruilen.

Artikel 5.59. Het college van bestuur heeft de mogelijkheid een door dat bestuur te bepalen percentage van de beschikbare plaatsen voor de propedeutische fase van een bacheloropleiding waarvoor een numerus fixus geldt, toe te wijzen aan door het faculteitsbestuur geselecteerde gegadigden (eerste lid). Dit percentage is niet aan een maximum gebonden. Uiteraard moet ook dan het college van bestuur wel het verzoek tot inschrijving honoreren van degenen die een bewijs van toelating hebben ontvangen omdat zij tot klasse “A” behoren dan wel, voor zover er nog voor een deel van de gegadigden een gewogen loting plaats vindt, zij zijn ingeloot. Als het college van bestuur van deze mogelijkheid gebruik maakt, moet het desbetreffende faculteitsbestuur tijdig bekend maken welke bijzondere kwalificaties het in aanmerking wil nemen en welke de eventuele nadere selectiecriteria zijn (tweede lid onder a en b). Tot de bijzondere kwalificaties mogen niet de behaalde eindexamencijfers behoren (art. derde lid). Het faculteitsbestuur moet ook tijdig bekend maken hoe groot het percentage opleidingsplaatsen is dat het college van bestuur ten behoeve van de decentrale selectie heeft vastgesteld gesteld en welke regels van administratieve aard het zelf heeft vastgesteld. Ten slotte moet het faculteitsbestuur tijdig bekend maken of gegadigden één-, twee- dan wel driemaal tot deelname aan de selectieprocedure zullen worden toegelaten zijn (tweede lid onder c, d en e).

De namen van de gegadigden die aan de decentrale selectie willen deelnemen, worden op hun verzoek door de minister aan het desbetreffende instellingsbestuur doorgegeven. Zij moeten wel aan de lotingsprocedure blijven deelnemen (vierde lid). Dit brengt mee, dat aan de

decentrale selectie alleen kan worden deelgenomen door degenen die ook deelnemen aan de gewogen loting. Wie ingevolge de wet niet (meer) aan de gewogen loting mag deelnemen, kan dus ook niet deelnemen aan de decentrale selectie. De kansen om te worden toegelaten tot een opleiding met een numerus fixus zijn dus beperkt. Het is uiteraard wel toegestaan om alleen aan de gewogen loting en niet aan decentrale selectie deel te nemen.

Artikel 5.60. Om de kans op inloting van de gegadigden zo groot mogelijk te maken, wordt de kring van gegadigden zo zuiver mogelijk gehouden. Daarvoor is in een aantal gevallen de mogelijkheid beperkt aan de selectieprocedure deel te nemen.

In de eerste plaats kan uitsluitend aan de selectieprocedure worden deelgenomen indien eventuele deficiënties tijdig worden aangevuld. Deficiënt wil in dit verband zeggen de gegadigde niet voldoet aan de nadere toegangsvoorwaarden een bacheloropleiding kunnen worden gesteld (art. 3.15). De betrokkene moet aan de minister het bewijs overleggen, dat hij aan die nadere voorwaarden heeft voldaan (eerste lid). In de tweede plaats kan een gegadigde maximaal drie maal aan de lotingsprocedure deelnemen. Omdat – zoals hiervoor al opgemerkt – aan de decentrale selectie alleen kan worden deelgenomen door personen die ook meedoen aan de gewogen loting (art. 5.59, vierde lid), impliceert dit dat degene die driemaal heeft deelgenomen aan de gewogen loting, daarna niet kan deelnemen aan de decentrale selectie. In de derde plaats kan het college van bestuur de deelname aan de decentrale selectie voor een bepaalde opleiding beperken tot één-, twee- of driemaal (art. 5.59, tweede lid onder e). In de vierde plaats kan aan de selectieprocedure niet worden deelgenomen door degene die voor een opleiding is ingeschreven of eerder was ingeschreven en inschrijving wenst voor dezelfde opleiding aan een andere instelling (vijfde lid). Deze bepaling brengt tot uiting dat degene die een bewijs van toelating heeft gebruikt voor inschrijving voor een bepaalde bacheloropleiding aan een bepaalde instelling, zich later niet meer kan aanmelden voor loting of decentrale selectie voor dezelfde opleiding (in de zin van art. 5,54) aan een andere instelling. Daarmee is niet uitgesloten dat betrokkene via ruil inschrijving aan een andere instelling kan verwezenlijken of dat hij in de postpropedeutische fase van instelling wisselt, indien de andere instelling dit niet heeft uitgesloten. De bepaling sluit ook niet uit dat een student na een kortere of langere studieonderbreking zich opnieuw laat inschrijven voor de opleiding aan de instelling waaraan hij voor die opleiding ingeschreven is geweest. Hieraan stelt de wet geen beperkingen.

Artikel 5.61. In verband met het belang dat spoedig duidelijk is of betrokkene met ed studie in de gekozen bacheloropleiding kan beginnen, zijn de termijnen voor het indienen van een bezwaarschrift tegen een besluit van de minister inzake afgifte van een bewijs van toelating en voor de beslissing van de minister ten opzichte van de bepalingen in de Algemene wet bestuursrecht ingekort.

Artikel 5.62. Evenals de bestuursorganisatie van de instelling moet ook de medezeggenschap van de studenten worden geregeld bij of krachtens de statuten van de rechtspersoon die de instelling in stand houdt. Daarbij moeten bij wijze van bekostigingsvoorwaarde de desbetreffende wettelijke bepalingen in acht worden genomen. Hierop is slechts één uitzondering nl. als de eigen levensbeschouwelijke aard van de instelling zich daartegen naar het oordeel van bestuur van de rechtspersoon verzet. Het bestuur van de rechtspersoon moet de regeling van de medezeggenschap van studenten en elke wijziging daarvan onverwijld ter kennis brengen van de minister. Deze zal in het kader van zijn toezicht op de naleving van de (overige) bekostigingsvoorwaarden moeten nagaan of bij die regeling de wettelijke bepalingen in acht zijn genomen. De regeling van de medezeggenschap wordt geacht te voldoen aan de

(overige) bekostigingsvoorwaarden, indien de minister niet binnen drie maanden na de ontvangst van de mededeling aan het bestuur van de rechtspersoon heeft verklaard van oordeel te zijn, dat dit bij de vaststelling van de regeling of de wijziging daarvan bepaalde wetsartikelen niet in acht heeft genomen en daartoe in redelijkheid geen beroep heeft kunnen doen op de eigen levensbeschouwelijke aard van de instelling. Binnen drie maanden moet dan het bezwaar ondervangen. Tegen het besluit van de minister staat op grond van de Algemene wet bestuursrecht beroep open bij de rechtbank, sector bestuursrecht. De werking van het besluit van de minister wordt opgeschort totdat de beroepstermijn is verstreken of, indien beroep is ingesteld, op het beroep is beslist.

Artikel 5.63. Aan instelling is een centrale studentenraad verbonden (eerste lid) en aan elke faculteit van die instelling is een facultaire studentenraad verbonden (tweede lid). Als de instelling slechts een faculteit omvat, wordt volstaan met één studentenraad (derde lid) uitgeoefend door de centrale studentenraad waarvan de leden door en uit de studenten van de instelling worden gekozen. Ook Open Universiteit Nederland heeft één studentenraad. De leden van de studentenraad worden gekozen door en uit de studenten van de instelling, resp. van de faculteit.

Artikel 5.64. Dit artikel heeft betrekking op de studentenraad, waarmee zowel op de centrale als facultaire studentenraad wordt gedoeld. Hetzelfde geldt voor alle artikelen van deze titel (met name in de paragrafen 1, 4 en 5) waarin van studentenraad of studentenraden wordt gesproken zonder de bijvoeglijke naamwoorden “centrale” of “facultaire”. Het onderhavige artikel bevat bepalingen over de zittingsduur van een studentenraad en de verkiezing van de leden van die raad. De omvang van de raad is een zaak die bij of krachtens de statuten van de rechtspersoon moet worden geregeld.

Artikel 5.65. Een studentenraad raad kiest zelf al dan niet uit zijn midden een voorzitter en een of meer plaatsvervangende voorzitters. Omdat een studentenraad in rechte kan optreden (artt. 5.78 e.v.), is bepaald dat de voorzitter of bij diens verhinderdheid een plaatsvervangende voorzitter de raad in rechte vertegenwoordigt. Het reglement van orde dat door de studentenraad zelf wordt vastgesteld (tweede lid), moet niet worden verward met het reglement voor de studentenraden dat het college van bestuur vaststelt (art. 5.66). Het reglement van orde regelt een aantal zaken van huishoudelijke aard zoals de wijze van bijeenroepen van de raad, het quorum, de wijze waarop het stemrecht in de vergaderingen wordt uitgeoefend, enz.

Artikel 5.66. Het college van bestuur moet voor de studentenraden, dus zowel voor de centrale studentenraad als de facultaire studentenraden, een reglement vaststellen. In dat reglement moeten (in elk geval) worden geregeld het aantal leden van elke studentenraad, de wijze en organisatie van de verkiezingen van de leden van de studentenraden, de wijze waarop het college van bestuur, resp. faculteitsbestuur informatie verschaft aan de studentenraad, en de termijnen binnen welke advies dient te worden uitgebracht. In het reglement kan ook aan studentenraden instemmingsrecht worden gegeven ten aanzien van voorgenomen besluiten van college van bestuur of faculteitsbestuur. Dit instemmingsrecht kan echter niet worden gegeven als het gaat om aangelegenheden van strategische, organisatorische of financieel-economische aard, dus niet ten aanzien van bijv. voorgenomen besluiten tot vaststelling of wijziging van een instellingsplan, een facultair meerjarenplan, een bestuur- en beheersreglement of faculteitsreglement, de begroting, jaarrekening. Ook kan het instemmingsrecht niet worden gegeven ten aanzien van een aantal onderwerpen te regelen in het OER (zoals bijv. de eindtermen) of voorgenomen besluiten die betrekking hebben op toelatingseisen, selectiecriteria

enz. Het voorgenomen reglement van het college van bestuur tot vaststelling of wijziging van het reglement voor de studentenraden behoeft de instemming van twee derden van het aantal leden van de centrale studentenraad. In het reglement kan worden bepaald dat een of meer groepen van personen die anders dan op grond van een inschrijving als student aan de instelling zijn verbonden, worden aangemerkt als studenten. Hierbij is bijv. te denken aan de studenten in postnitiële opleidingen, die geen student zijn in de zin van de wet.

Artikel 5.67. De centrale studentenraad is bevoegd tot overleg met het college van bestuur. Dit overleg vindt plaats in zgn. overlegvergaderingen. Dit zijn geen vergaderingen van de raad zelf maar gemeenschappelijke vergaderingen van het college van bestuur en de raad. Overigens behoeven bij overlegvergaderingen niet alle leden van het college van bestuur aanwezig zijn. Het college kan uit zijn midden een lid aanwijzen dat het overleg met de raad voert. Een overlegvergadering moet ten minste twee maal per jaar plaats vinden voor de bespreking van de algemene gang van zaken in de instelling (eerste lid). Indien een door het college van bestuur te nemen besluit vooraf voor advies dient te worden voorgelegd aan de raad, draagt het college van bestuur er zorg voor dat de raad in de gelegenheid wordt gesteld met hem overleg te voeren voordat advies wordt uitgebracht, en de raad, indien college het advies niet of niet geheel wil volgen, in de gelegenheid wordt gesteld nader overleg met hem te voeren alvorens het besluit definitief wordt genomen (art. 5.71). Ook indien de raad aan het college van bestuur een voorstel heeft gedaan, moet het college alvorens zijn reactie te geven de raad in de gelegenheid stellen met hem overleg te plegen en is dus een overlegvergadering nodig (art. 5.69). Ook moet een overlegvergadering worden gehouden indien het college van bestuur of ten minste vier leden van de raad daarom onder opgave van redenen verzoeken (tweede lid). De overlegvergaderingen worden geleid door de voorzitter van het college van bestuur of het voor het voeren van het overleg aangewezen lid van dat college, tenzij anders met de raad is afgesproken. Denkbaar is dat wordt afgesproken dat door de voorzitter van studentenraad de overleg vergadering voorziet. Dit kan structureel maar het is ook denkbaar dat bij de ene vergadering de leiding berust bij de voorzitter of het aangewezen lid van het college en bij de andere vergadering bij de voorzitter van de raad.

Artikel 5.68. Om zijn rol goed te kunnen vervullen, moet de centrale studentenraad beschikken over de nodige informatie. In het algemeen moet het college van bestuur de raad, al dan niet gevraagd, aan de raad tijdig alle inlichtingen over de gang van zaken binnen de instelling verschaffen die deze voor de vervulling van zijn taak redelijkerwijs nodig heeft. In het bijzonder moet het college ervoor zorgen dat de studentenraad ten minste eenmaal per jaar inlichtingen ontvangt over de organisatie van de instelling, de hoofdpunten van het onderwijsbeleid dat in het verstreken tijdvak is gevoerd en in het komende jaar zal worden gevoerd, en de inrichting en werking van het systeem van kwaliteitszorg van de instelling ten aanzien van het onderwijs. Ook moet het college de studentenraad het jaarverslag en de jaarrekening doen toekomen.

Artikel 5.69. De centrale studentenraad beschikt over een voorstelrecht. Hij is bevoegd over alle aangelegenheden het onderwijs binnen de instelling betreffende waarin het college van bestuur bevoegd is een besluit te nemen, aan het college voorstellen te doen en standpunten kenbaar te maken. Op een dergelijk voorstel moet het college van bestuur binnen zes weken gemotiveerd reageren. Voordat het college reageert, moet het de raad ten minste eenmaal in de gelegenheid stellen met hem overleg te plegen.

Artikel 5.70. De centrale studentenraad beschikt ook over adviesrecht. Dit artikel noemt een aantal aangelegenheden ten aanzien waarvan de raad adviesrecht heeft. Het gaat hier om voorgenomen besluiten van het college van bestuur van verschillende aard. In de eerste plaats behoren hiertoe voorgenomen besluiten van het college over zaken van strategie, organisatie en bedrijfsvoering (eerste lid onder a t/m i) en in de tweede plaats voorgenomen besluiten die de positie van studenten rechtstreeks raken (eerste lid onder j t/m n). Hiertoe behoren voorgenomen besluiten tot vaststelling of wijziging van de regels inzake de procedure van toegang en toelating tot de masteropleidingen van de instelling (art. 3.27), de regels inzake het gebruik in het onderwijs en bij de examens van een andere taal dan het Nederlands (art. 3.35), de voorschriften met betrekking tot de goede gang van zaken in de gebouwen en op de terreinen van de instelling (art. 5.28), de regels van procedurele aard met betrekking tot de inschrijving (art. 5.36, eerste lid), de regels ter uitvoering van de wettelijke bepalingen betreffende het (bindend) studieadvies (art. 5.52, zesde lid), de regels van administratieve aard voor de decentrale selectie bij een numerus fixus (art. 5.59, tweede lid onder c), en de regels van procedurele aard vast met betrekking tot de toepassing van de wettelijke bepalingen betreffende het studiefonds (art. 5.84, eerste lid), alsmede in het algemeen van regels die rechtstreeks op de positie van de studenten van de instelling betrekking hebben. Onder het adviesrecht van de centrale studentenraad vallen ook besluiten van het college van bestuur tot vaststelling of wijziging van het algemeen studentenstatuut (art. 5.86). Ten slotte heeft het adviesrecht betrekking op elk voorgenomen besluit van het college inzake aangelegenheden die de goede gang van zaken bij het onderwijs binnen de instelling betreffen (eerste lid onder o).

Artikel 5.71. Het college van bestuur moet het advies aan de studentenraad op een zodanig tijdstip vragen dat het van wezenlijke invloed kan zijn op de besluitvorming. De raad moet in de gelegenheid worden gesteld met het college overleg te plegen voordat hij zijn advies uitbrengt. De raad moet schriftelijk in kennis worden gesteld van de wijze waarop aan het uitgebrachte advies gevolg wordt gegeven. Indien het college het advies niet of niet geheel wil volgen, moet het de raad gelegenheid bieden tot nader overleg voordat het besluit wordt genomen. De termijn waarbinnen advies door de raad moet worden uitgebracht, moet in het medezeggenschapsreglement worden bepaald (art. 5.66). Indien een geschil ontstaat door dat het college van bestuur een besluit heeft genomen ten aanzien waarvan de raad adviesrecht heeft en het college het advies van de raad niet of niet geheel volgt, wordt de uitvoering van dat besluit met een maand opgeschort tenzij de raad tegen onmiddellijke uitvoering geen bedenkingen heeft (tweede lid). Wanneer het besluit van het college niet in overeenstemming is met het advies van de studentenraad, kan de raad – binnen deze termijn – bij de ondernemingskamer van het gerechtshof te Amsterdam beroep daartegen instellen (art. 5.79, eerste lid).

Artikel 5.72. In dit artikel is bepaald dat de facultaire studentenraad tegenover het faculteitsbestuur de rechten uitoefent bedoeld in de artikelen 5.67 tot en met 5.69, voor zover het aangelegenheden met betrekking tot het onderwijs betreft die de faculteit in het bijzonder aangaan en de desbetreffende bevoegdheden tevens aan het faculteitsbestuur zijn toegekend. De faculteitsraad heeft dus recht op overleg met het faculteitsbestuur, heeft recht op de informatie die nodig is om zijn rol naar behoren te kunnen vervullen en heeft het recht aan het faculteitsbestuur voorstellen te doen waarover het faculteitsbestuur moet besluiten. Deze rechten op het gebied van de medezeggenschap bestaan alleen voor zover het faculteitsbestuur zeggenschap heeft, waarbij het niet uitmaakt op het gaat om eigen bevoegdheden van het faculteitsbestuur dan wel om bevoegdheden die het namens het college van bestuur uitoefent. Op het adviesrecht van de faculteitsraad heeft artikel 5.73 betrekking.

Artikel 5.73. De facultaire studentenraad beschikt ook over adviesrecht. Dit artikel noemt een aantal aangelegenheden ten aanzien waarvan de raad adviesrecht heeft. Het gaat hier om voorgenomen besluiten van het faculteitsbestuur van verschillende aard. In de eerste plaats behoren hiertoe voorgenomen besluiten van het college over zaken van strategie, organisatie en bedrijfsvoering (eerste lid onder a t/m c) en in de tweede plaats voorgenomen besluiten die de positie van studenten rechtstreeks raken (eerste lid onder d t/m h), waaronder de vaststelling of wijziging van de regels inzake de verwijzing in de post propedeutische fase (art. 5.53, vijfde lid), en in het algemeen van regels die rechtstreeks op de positie van de studenten van de faculteit betrekking hebben. Voorts heeft de faculteitsraad adviesrecht over voorgenomen besluiten van het faculteitsbestuur tot vaststelling of wijziging van het facultair studentenstatuut (art. 5.87). Ten slotte heeft het adviesrecht van de raad betrekking op elk voorgenomen besluit van het college inzake aangelegenheden die de goede gang van zaken bij het onderwijs binnen de faculteit betreffen (eerste lid onder i). Ook voor de omgang door het faculteitsbestuur met het adviesrecht en de adviezen van de raad gelden de bepalingen van artikel 5.71.

Artikel 5.74, 5.75, 5.76 en 5.77. Deze artikelen hebben betrekking op zowel de centrale studentenraad als de facultaire studentenraden. Artikel 5.74 geeft de studentenraden de bevoegdheid voor een bepaald onderwerp een of meer deskundigen uit te nodigen tot het bijwonen van een raadsvergadering of een vergadering van een commissie van de raad. Een studentenraad kan een deskundige uitnodigen over een bepaald onderwerp een schriftelijk advies uit te brengen. Als aan de inschakeling van een deskundige kosten – anders dan een vergoeding van de reis- en verblijfskosten overeenkomstig de voor de instelling geldende regels – zijn verbonden die de studentenraad uit niet het voor de raad ter beschikking gestelde budget kan betalen, kan een deskundige pas worden uitgenodigd als het college van bestuur, resp. het faculteitsbestuur daarmee heeft ingestemd. Het college van bestuur, resp. het faculteitsbestuur moet er ingevolge artikel 5.75 voor zorgen dat de studentenraad adequaat wordt ondersteund ten behoeve van de voorbereiding en de verslaglegging van de vergaderingen van de raad. Het college, resp. het faculteitsbestuur moet voorts de leden van de raad in de gelegenheid stellen de scholing te ontvangen die de leden van de raad voor de vervulling van hun taak nodig hebben. De hoeveelheid tijd die hiervoor beschikbaar is, moet door bestuur en raad gezamenlijk worden vastgesteld. De kosten die redelijkerwijze noodzakelijk zijn voor de vervulling van de taken van een studentenraad, waaronder mede begrepen ondersteuning en scholing komen voor rekening van de instelling. Artikel 5.76 ten bevat bepalingen ter bescherming van degenen die in de medezeggenschap willen participeren, participeren of hebben geparticipeerd. Het college van bestuur, resp. het faculteitsbestuur is jegens de studentenraad verplicht er zorg voor te dragen dat de leden van de raad niet uit hoofde van hun lidmaatschap daarvan worden benadeeld in hun positie met betrekking tot de instelling. Dit is van overeenkomstige toepassing ten aanzien van kandidaat-leden en voormalige leden. Ingevolge artikel 5.77 ten slotte moet elke studentenraad jaarlijks verslag doen van zijn werkzaamheden en ervoor zorgen dat dit ter kennis komt van het college van bestuur of faculteitsbestuur, de raad van toezicht alsmede van de ondernemingsraad of desbetreffende onderdeelcommissie. Voorts moet de studentenraad er zorg voor dragen dat alle bij de instelling, resp. faculteit betrokkenen van het verslag kennis kunnen nemen.

Artikel 5.78. De tekst van dit artikel is ontleend aan artikel 27, vierde lid, van de Wet op de ondernemingsraden (WOR). Heeft het college van bestuur of faculteitsbestuur voor een voorgenomen besluit waarvoor de instemming van de desbetreffende studentenraad vereist is, geen instemming van de studentenraad verkregen, dan kan het college de kantonrechter toestemming vragen om het besluit te nemen. In het onderhavige wetsvoorstel is instemmingsrecht toegekend aan de centrale studentenraad waar het gaat om het voorgenomen

besluit van het college van bestuur tot vaststelling of wijziging van het reglement voor de studentenraden bedoeld in artikel 5.66. In het reglement kan dit instemmingsrecht tot meer voorgenomen besluiten van college van bestuur of tot voorgenomen besluiten van het faculteitsbestuur worden uitgebreid. De kantonrechter geeft slechts toestemming, indien de beslissing van de om geen instemming te geven onredelijk is, of het voorgenomen besluit van het college van bestuur of het faculteitsbestuur gevegd wordt door zwaarwegende organisatorische, economische of sociale redenen.

Artikel 5.79. Dit artikel is een analogon van artikel 26 WOR. In de toelichting op artikel 5.71 is opgemerkt dat in het geval het college van bestuur een besluit heeft genomen ten aanzien waarvan de centrale studentenraad adviesrecht heeft en het college het advies van de raad niet of niet geheel volgt, de uitvoering van dat besluit met een maand wordt opgeschort tenzij de raad tegen onmiddellijke uitvoering geen bedenkingen heeft. Dit geldt ook als een faculteitsbestuur het advies van de facultaire studentenraad niet of niet geheel volgt (art. 5.73, tweede lid). In deze gevallen kan de desbetreffende studentenraad – binnen de genoemde termijn van een maand – bij de ondernemingskamer van het gerechtshof te Amsterdam beroep daartegen instellen (art. 5.79, eerste lid). Beroep kan ook worden ingesteld wanneer feiten of omstandigheden bekend zijn geworden, die, waren zij aan de raad bekend geweest ten tijde van het uitbrengen van zijn advies, aanleiding zouden kunnen zijn geweest om dat advies niet uit te brengen zoals het is uitgebracht. Het beroep wordt ingediend bij verzoekschrift. Het college van bestuur dan wel het faculteitsbestuur wordt van het ingestelde beroep in kennis gesteld. Het beroep kan uitsluitend worden ingesteld ter zake dat het college van bestuur of het faculteitsbestuur bij afweging van de betrokken belangen niet in redelijkheid tot zijn besluit had kunnen komen. Als de ondernemingskamer het beroep gegrond bevindt, verklaart zij dat het college van bestuur of het faculteitsbestuur bij afweging van de betrokken belangen niet in redelijkheid tot het betrokken besluit had kunnen komen. Zij kan voorts, indien de desbetreffende studentenraad daarom heeft verzocht, een of meer van de in het vijfde lid genoemde voorzieningen treffen. Deze voorzieningen kunnen inhouden het opleggen van de verplichting aan het college van bestuur of faculteitsbestuur om het besluit geheel of ten dele in te trekken, alsmede om aan te wijzen gevolgen van dat besluit ongedaan te maken dan wel het opleggen van een verbod aan de college van bestuur of faculteitsbestuur om handelingen te verrichten of te doen verrichten ter uitvoering van het besluit of van onderdelen daarvan. Een voorziening van de ondernemingskamer kan door derden verworven rechten niet aantasten. Expliciet is bepaald dat het verboden is een door de ondernemingskamer aan het college van bestuur of faculteitsbestuur opgelegde verplichting of gegeven verbod niet na te komen, resp. te overtreden (zesde lid). Nadat het verzoekschrift is ingediend kan de ondernemingskamer, zo nodig onverwijld, voorlopige voorzieningen treffen. Van een beschikking van de ondernemingskamer staat uitsluitend beroep in cassatie open.

Artikel 5.80. Een studentenraad kan de kantonrechter schriftelijk verzoeken het college van bestuur, onderscheidenlijk het faculteitsbestuur te bevelen gevolg te geven aan hetgeen overigens bij of krachtens de wettelijke medezeggenschapsregeling is bepaald, een en ander voor zover dit van het college van bestuur, onderscheidenlijk faculteitsbestuur afhangt. Op hun beurt kunnen het college van bestuur en het faculteitsbestuur een dergelijk verzoek indienen om de desbetreffende studentenraad te dwingen de medezeggenschapsbepalingen na te leven (eerste lid). Aan de wederpartij moet vooraf schriftelijk niet een redelijke termijn worden gegeven om aan dat verzoek te voldoen. Als dit niet is gebeurd wordt de verzoeker wordt niet-ontvankelijk verklaard (tweede lid). Niet ontvankelijk is ook een verzoekschrift aan de kantonrechter met betrekking tot de naleving van artikel 5.70 of 5.73 ten aanzien van een

besluit als in het desbetreffende artikel bedoeld, als blijkt dat de studentenraad voor of na de indiening van het verzoekschrift tegen dat besluit beroep heeft ingesteld bij de ondernemingskamer van het gerechtshof te Amsterdam. De studentenraad kan in dit geval (als het bestuur niet of niet geheel conform het advies van de raad heeft besloten) kiezen uit de beroepsprocedure van artikel 5.79 of uit de nalevingsprocedure van dit artikel. Als het heeft gekozen voor de beroepsprocedure wordt de nalevingsprocedure door de niet-ontvankelijkverklaring afgesloten. De kantonrechter kan in zijn beschikking aan het college van bestuur, onderscheidenlijk het faculteitsbestuur de verplichting opleggen bepaalde handelingen te verrichten of na te laten, bijv. om de studentenraad alsnog advies te vragen. Hij kan in deze procedure anders dan de ondernemingskamer in de procedure van artikel 5.79 het college van bestuur of faculteitsbestuur niet dwingen het genomen besluit in te trekken. Naleving van de wettelijke medezeggenschapsregeling is overigens voor de instelling bekostigingsvoorwaarde (art. 4.1, vijfde lid).

Artikel 5.81. Het eerste lid bepaalt naar analogie van artikel 22a, dat in rechtsgedingen tegen het college van bestuur of het faculteitsbestuur een studentenraad niet in de proceskosten worden veroordeeld. Voorts komen aldus het tweede lid kosten van het voeren van rechtsgedingen door een studentenraad tegen het college van bestuur of het faculteitsbestuur, slechts ten laste van de instelling indien het college van bestuur, onderscheidenlijk het faculteitsbestuur van de te maken kosten vooraf in kennis is gesteld.

Artikelen 5.82 t/m 5.84. Deze artikelen hebben betrekking op voorzieningen voor de financiële ondersteuning van studenten, het zgn. Studiefonds, in de huidige wet nog aangeduid als Profileringsfonds.

Deze voorzieningen moet het college van bestuur treffen voor de student die ingeschreven is voor een initiële opleiding maar het afsluitend examen daarvan nog niet met goed gevolg heeft afgelegd en die het wettelijk collegegeld verschuldigd is indien deze student:

- in verband met de aanwezigheid van een bijzondere omstandigheid de opleiding niet of niet geheel volgt, of
- studievertraging heeft opgelopen of naar verwachting zal oplopen als gevolg van bijzondere omstandigheden, of
- is ingeschreven voor een masteropleiding waarvan het college van bestuur zelf de studielast heeft verhoogd (art. 5.82, eerste lid).

Daarnaast kan het college van bestuur voorzieningen treffen voor de financiële ondersteuning van een student die is ingeschreven voor een initiële opleiding waarvan hij nog niet het afsluitend examen met goed gevolg heeft afgelegd, en die het instellingscollegegeld verschuldigd is omdat hij, hoewel woonachtig in Nederland, België, Luxemburg of een van de deelstaten Noord-Rijnland-Westfalen, Neder-Saksen en Bremen van de Bondsrepubliek Duitsland, niet voldoet aan een nationaliteitseis als bedoeld in artikel 5.40, eerste lid onder c (art. 5.82, tweede lid). Deze student kan ook financiële ondersteuning krijgen als er geen bijzondere omstandigheden een rol spelen en ook als het college van bestuur voor de opleiding geen hogere studielast heeft bepaald, bijv. op grond van excellentie.

Bij de vorenbedoelde bijzondere omstandigheden gaat het in de eerste plaats om omstandigheden die de persoon van de student betreffen: het lidmaatschap van het bestuur van een studentenorganisatie, een opleidingscommissie of een studentenraad, activiteiten op bestuurlijk of maatschappelijk gebied die naar het oordeel van het college van bestuur mede in

het belang zijn van de instelling of van het onderwijs dat de student volgt, ziekte of zwangerschap en bevalling, een lichamelijke, zintuiglijke of andere functiestoornis dan wel bijzondere familieomstandigheden (art. 5.83, onder a t/m e). Ook kan de omstandigheid buiten de persoon van de student zijn gelegen nl. als de opleiding (of een deel daarvan) niet «studeerbaar» blijkt, bijv. als de feitelijke studielast voor de gemiddelde student groter blijkt te zijn dan de nominale studielast (art. 5.83, onder f). Ten slotte is een hardheidsclausule opgenomen (art. 5.82, onder g).

De financiële ondersteuning is in het algemeen niet hoger dan de studiefinanciering die betrokkene geniet uit hoofde van hoofdstuk 3 van de Wet studiefinanciering 2000, dan wel zou hebben mogen maken (art. 5.82, derde lid). In aanvulling op de voorzieningen bedoeld in het eerste en tweede lid, kan echter een voorziening voor financiële ondersteuning worden getroffen die samen met de financiële ondersteuning ingevolge de voorzieningen bedoeld in het eerste en tweede lid, hoger is dan de studiefinanciering die betrokkene geniet uit hoofde van hoofdstuk 3 van de Wet studiefinanciering 2000, dan wel zou hebben mogen maken (art. 5.82, vierde lid). Deze aanvulling wordt verstrekt onder de benaming: voorziening voor aanvullende ondersteuning. Op deze wijze is maatwerk mogelijk.

Het college van bestuur moet regels van procedurele aard vaststellen met betrekking tot de toepassing van de artikelen inzake het studiefonds. Daartoe behoren in elk geval regels over de aanvang, de duur en de hoogte van de financiële ondersteuning (art. 5.84, eerste lid). Die duur bedraagt in geval het gaat om een masteropleiding waarvan de studielast door het college van bestuur zelf is vergroot, de periode die overeenstemt met de studielast die uitgaat boven zestig studiepunten (art. 5.84, tweede lid). De mogelijkheid van een voortgangseis blijft in alle gevallen gehandhaafd: de mogelijkheid van de betrokken student te verlangen dat deze feitelijk studierend is (art. 5.84, derde lid).

Artikel 5.85. In tegenstelling tot de voorgaande artikelen over het studiefonds dat bij elke instelling aanwezig moet zijn voor de financiële ondersteuning van studenten van die instelling die aan de daarvoor gestelde vereisten voldoen, heeft dit artikel betrekking op financiële ondersteuning van studenten door de minister. Het gaat hierbij om studenten die bestuurslid zijn van een politieke of andere maatschappelijke jongerenorganisatie van enige omvang of van een landelijke organisatie van enige omvang die voor het hoger onderwijs relevante activiteiten ontplooit. Deze organisaties moeten ook daadwerkelijk activiteiten ontplooiën. Zij moeten uit een oogpunt van continuïteit uitgaan van een rechtspersoon met volledige rechtsbevoegdheid. Nadere voorwaarden voor deze financiële ondersteuning wordt geregeld bij een door de minister vast te stellen regeling..

Artikelen 5.86 en 5.87. Opdat de studenten op de hoogte zijn van hun rechten en plichten moet een studentenstatuut worden vastgesteld. Dit statuut creëert die rechten en plichten niet maar vermeldt de rechten en plichten die studenten ontleen aan de besluiten die door verschillende organen, in het bijzonder het college van bestuur en het desbetreffende faculteitsbestuur, zijn genomen. Het studentenstatuut bestaat in de praktijk uit een instellingsdeel en een facultair deel. Dit facultair deel verschilt van faculteit tot faculteit. In het wetsvoorstel wordt voorgesteld aan deze praktijk aan te sluiten en onderscheid te maken tussen een algemeen studentenstatuut dat door het college van bestuur wordt vastgesteld en dat voor alle studenten van de instelling geldt alsmede een facultair studentenstatuut dat door het desbetreffende faculteitsbestuur wordt vastgesteld voor de studenten van die faculteit. Zowel het algemene studentenstatuut als de

facultaire studentenstatuten moeten op toegankelijke wijze worden gepubliceerd, bij voorkeur langs elektronische weg, bijv. door plaatsing op de website van de instelling, resp. van de desbetreffende faculteit.

Artikel 5.88. Voorkomen moet worden dat een student die tijdig een klacht, bezwaar- of beroepschrift indient, zijn rechten verspeelt als hij die klacht dan wel het bezwaar- of beroepschrift bij het verkeerde orgaan indient bijv. bij het faculteitsbestuur in plaats van bij de examencommissie. Om deze reden is een orgaan of functionaris die een dergelijk geschift ontvangt, indien hij tot de behandeling daarvan niet bevoegd is, verplicht daarop de datum van ontvangst aan te tekenen en dat geschift zo spoedig mogelijk door te studeren aan het orgaan of de functionaris die in de zaak wel bevoegd is. Hetzelfde geldt als een bezwaarschrift in plaats van een beroepschrift is ingediend of omgekeerd. Om dergelijke vergissingen te voorkomen moet bij besluiten waartegen bezwaar of beroep mogelijk is, deze mogelijkheid worden vermeld alsmede de termijn en het orgaan waarbij bezwaar kan worden gemaakt of beroep kan worden ingesteld.

Artikel 5.89. Binnen een instelling plegen verschillende specifieke regelingen te bestaan ter behandeling van klachten in specifieke gevallen, zoals ongewenste intimiteiten of wetenschappelijke integriteit. Ook in faculteiten kunnen verschillende klachtregelingen bestaan. Dit artikel verplicht het college van bestuur ertoe een algemene voorziening voor de behandeling van klachten van studenten vast te stellen, voor zover voor de behandeling van deze klachten binnen de instelling geen bijzondere voorzieningen zijn getroffen. Hierop zijn de bepalingen van de Awb inzake klachtbehandeling van overeenkomstige toepassing. Overigens moet ingevolge artikel 5.86, onder b, in het algemeen studentenstatuut een beschrijving zijn opgenomen van de binnen de instelling geldende procedures voor onder andere de behandeling van klachten opdat het voor een student duidelijk is hoe hij bij wie hij zijn klacht moet indienen en hoe hij hierbij te werk moet gaan.

Artikel 5.90. In het onderhavige wetsvoorstel wordt het collectief klachtrecht van studenten gehandhaafd. Dit klachtrecht heeft betrekking op de naleving van verplichtingen van de faculteit jegens studenten. Het zal daarbij gaan om de verplichtingen die het faculteitsbestuur jegens de studenten op zich heeft genomen bijv. in de OER of in een nadere uitwerking daarvan in een onderwijsprogramma. Van deze verplichtingen zal veelal uit het facultair studentenstatuut blijken. De nadere vormgeving van dit klachtrecht is opgedragen aan het faculteitsreglement.

Artikel 5.91. Elke instelling een college van beroep voor de examens (CBE). Dit CBE kan zijn onderverdeeld in kamers maar dat is niet noodzakelijk. Bij de beslissing of het CBE in kamers moet worden verdeeld, zal de omvang van de instelling een rol kunnen spelen. Het CBE zonder kamers heeft drie of vijf leden. Een oneven aantal leden voorkomt een staking der stemmen. Het aantal plaatsvervangende leden is niet groter dan het aantal leden. Dit CBE houdt voltallig zitting (tweede lid). Het CBE dat onderverdeeld is in kamers, heeft ten minste zes en ten hoogste vijftien leden. Ook hier geldt dat het aantal plaatsvervangende leden niet groter mag zijn dan het aantal leden. Elke kamer heeft drie of vijf leden en houdt voltallig zitting (derde lid).

De voorzitter, plaatsvervangende voorzitter(s), overige leden en plaatsvervangende leden van het CBE worden door het college van bestuur benoemd. De benoemingstermijn bedraagt ten minste drie en ten hoogste vijf jaar of, voor zover het studenten betreft, ten minste een jaar en

ten hoogste twee jaar. Buiten de voorzitter moet het CBE ten minste voor de helft bestaan uit docenten, resp. leden van het wetenschappelijk personeel, dus uit personen die daadwerkelijk ervaring hebben met het afnemen van examens (vierde lid). Door deze ervaring mogen zij worden geacht een genuanceerde kijk op de aan hen voorgelegde problemen te hebben. Omdat een goede juridische inbreng voor een goede rechtspleging van wezenlijk belang is, is bepaald dat de voorzitter en plaatsvervangende voorzitter(s) moeten voldoen aan de vereisten voor benoembaarheid tot rechterlijk ambtenaar, bedoeld in artikel 5 van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren (vijfde lid).

Ter bevordering van hun onafhankelijkheid is bepaald dat de leden en plaatsvervangende van het CBE geen deel mogen uitmaken van het college van bestuur, een faculteitsbestuur of van de inspectie, bedoeld in de Wet op het onderwijstoezicht (vierde lid, tweede volzin) en dat zij tussentijds slechts kunnen worden ontslagen op eigen verzoek, bij het bereiken van de leeftijd van zeventig jaar of bij blijvende ongeschiktheid de functie te vervullen uit hoofde van ziekte of gebreken dan wel bij een onherroepelijk geworden rechterlijke uitspraak, inhoudende een veroordeling wegens misdrijf (zesde lid).

Artikel 5.92. Het college van beroep voor de examens is bevoegd inzake tal van concrete beslissingen die gelegen zijn in de sfeer van het beoordelen van het kennen of kunnen dan wel de geschiktheid van de betrokken student of extraneus dan wel aanstaande student of extraneus (eerste lid). Het gaat hierbij primair om beslissingen van examencommissies en examinatoren, die overigens niet altijd in de sfeer van kennen of kunnen liggen zoals bijv. een beslissing na geconstateerde fraude, alsmede om beslissingen van faculteitsbesturen inzake toelating (art. 5.13, eerste lid onder e, juncto de artt. 3.15 tot en met 3.26 en 3.28), en beslissingen van faculteitsbesturen inzake het bindend studieadvies en de verwijzing in de postpropedeutische fase (artt. 5.52, derde lid, en 5.53, eerste lid).

Op de procedure bij het CBE zijn ter waarborging van een zorgvuldige procedure, behoudens enige in het derde t/m zesde lid genoemde uitzonderingen, de hoofdstukken 6 en 7, afdeling 7.3, Awb van toepassing (tweede lid). Zo moet het CBE, alvorens op het beroep te beslissen, partijen en eventuele andere belanghebbende in de gelegenheid stellen te worden gehoord (art. 7:16 Awb).

Een belangrijke uitzondering op de Awb bestaat hierin dat het beroep kan worden ingesteld ter zake dat de beslissing in strijd is met het recht (derde lid). Dit betekent dat het beroep op het CBE geen vol beroep is, waarbij het beroepsorgaan de zaak in volle omvang beoordeelt. Het CBE kan niet op de stoel gaan zitten van degene die de bestreden beslissing heeft genomen. Het kan diens verantwoordelijkheid niet overnemen. Om die reden is ook bepaald (zesde lid) dat artikel 7:25 Awb niet van toepassing is, dat voorschrijft dat het beroepsorgaan, voor zover dit het beroep ontvankelijk en gegrond acht, het bestreden besluit vernietigt en in plaats daarvan een nieuw besluit stelt. Het CBE is dan ook niet bevoegd in de plaats van de geheel of gedeeltelijk vernietigde beslissing een nieuwe beslissing te nemen (zesde lid). Het kan bepalen dat opnieuw of, indien de beslissing is geweigerd, alsnog in de zaak wordt beslist, dan wel dat het tentamen, het examen, het toelatingsonderzoek, het aanvullend onderzoek of enig onderdeel daarvan opnieuw wordt afgenomen onder door het college van beroep te stellen voorwaarden. Het orgaan waarvan de beslissing is vernietigd, is verplicht voor zover nodig opnieuw in de zaak te voorzien met inachtneming van de uitspraak van het college van beroep. Het college van beroep kan daarvoor in zijn uitspraak een termijn stellen.

Een derde uitzondering bestaat in de conciliatieprocedure die in de WHW (vierde lid) is voorgeschreven voordat het CBE het beroep in behandeling neemt. Het orgaan dat de bestreden beslissing heeft genomen en, ingeval een examiner de beslissing heeft genomen de desbetreffende examencommissie, moet nagaan of er een minnelijke schikking mogelijk is. Binnen drie weken moet de uitkomst hiervan aan het CBE worden meegedeeld. Als geen minnelijke schikking mogelijk blijkt, neemt het CBE het beroep in behandeling. Door deze conciliatieprocedure kan worden voorkomen dat het geschil via het CBE en vervolgens eventueel het CBHO tot het bittere eind wordt uitgevochten.

Een vierde uitzondering betreft de aan de voorzitter van het CBE toegekende bevoegdheid op verzoek van de indiener van het beroepschrift, indien onverwijld spoed dit vereist, een voorlopige voorziening te treffen (zevende lid). De indiener van het beroepschrift behoeft hiervoor dus niet de gang naar de rechter, i.c. het CBHO, te maken. Het staat hem echter vrij dit wel te doen: artikel 8:81 Awb wordt hierdoor niet opzij gezet. De gang naar de voorzitter van het CBE is niet alleen laagdrempelig maar vergt ook niet de betaling van griffierecht.

Artikel 5.93. Ingevolge dit artikel stelt het CBE een reglement van orde vast, waarin moet worden geregeld:

- de omvang en samenstelling van het CBE,
- indien nodig, de splitsing in kamers, alsmede de verdeling van de werkzaamheden over de verschillende kamers,
- de zittingstermijn van de leden en eventuele plaatsvervangende leden van het CBE,
- de wijze waarop het lidmaatschap of plaatsvervangend lidmaatschap van het CBE eindigt,
- de reconciliatieprocedure en de gevallen waarin deze procedure achterwege kan worden gelaten,
- de wijze waarop in het secretariaat van het CBE wordt voorzien, alsmede
- de wijze waarop de voorzitter wordt vervangen.

Dit reglement en wijzigingen hiervan behoeven de goedkeuring van het college van bestuur. Naast deze wettelijke bepalingen is voor een nadere regeling door het college van bestuur ten aanzien van het CBE naast het reglement van orde geen plaats.

Artikel 5.94. Om zijn werk goed te kunnen doen, heeft het CBE informatie nodig van faculteitsbesturen, examencommissies, examinatoren en andere organen en functionarissen van de instelling. Dit artikel legt hen de plicht op het CBE de gegevens te verstrekken die het CBE voor de uitvoering van zijn taak nodig oordeelt.

Artikel 5.95. Wat betreft besluiten van het college van bestuur of het faculteitsbestuur waarin het desbetreffende advies van de studentenraad niet is gevolgd, voorziet artikel 5.79 in een rechtsgang. Artikel 5.92 voorziet in een rechtsgang tegen bepaalde besluiten van faculteitsbesturen alsmede tegen besluiten van examencommissies en examinatoren. Het onderhavige artikel voorziet in een rechtsgang tegen alle andere besluiten van organen van de instelling die geen besluiten zijn van algemene strekking. Het geeft de belanghebbende de mogelijkheid bij het college van bestuur bezwaar te maken tegen een besluit van het college dan wel beroep in te stellen tegen een besluit van een faculteitsbestuur. Het college van bestuur beslist na ontvangst van het bezwaar of beroep na het advies te hebben ingewonnen van de commissie bedoeld in artikel 5.96. Ter waarborging van een zorgvuldige rechtsgang zijn de hoofdstukken 6 en 7 van de Algemene wet bestuursrecht van overeenkomstige toepassing verklaard met dien verstande dat het horen van belanghebbende geschiedt door de commissie

bedoeld in artikel 5.96 en dat het college van bestuur op het bezwaar of beroep binnen tien weken beslist.

Artikel 5.96. Dit artikel handhaaft de verplichting van de instellingen om over een commissie voor de beroep en bezwaarschriften te beschikken. Deze commissie moet voldoen aan de vereisten van artikel 7:13, eerste tot en met zesde lid, van de Algemene wet bestuursrecht. Zo mag de voorzitter van de commissie geen deel uitmaken van noch werkzaam zijn onder de verantwoordelijkheid van het college van bestuur. De commissie is een adviescommissie. Zij brengt aan het college van bestuur advies uit over bezwaren en beroepen als bedoeld in artikel 5.95, eerste lid. De commissie gaat na of een minnelijke schikking tussen partijen mogelijk is. Op deze wijze kan worden voorkomen dat het geschil tot het bittere einde wordt uitgevochten. Indien sprake is van onverwijld spoed kan de voorzitter van de commissie desgevraagd bepalen dat de commissie zo spoedig mogelijk advies uitbrengt aan het college van bestuur. Hij bepaalt binnen een week na ontvangst van het bezwaar of beroep of daarvan sprake is brengt de belanghebbende en het college van bestuur alsmede ingeval van beroep tegen een beslissing van een faculteitsbestuur, dat faculteitsbestuur hiervan zo spoedig mogelijk op de hoogte. Het college van bestuur moet dan binnen vier weken na de ontvangst van het bezwaar of beroep een beslissing nemen.

Artikel 5.97. Tegen een beslissing van een orgaan van een instelling voor hoger onderwijs die jegens hem op grond van deze wet en daarop gebaseerde regelingen is genomen, kan student of extraneus, daaronder mede begrepen een aanstaande of gewezen student of extraneus, beroep instellen bij rechter. Deze rechter is thans het College van beroep voor het hoger onderwijs, dat in het onderhavige wetsvoorstel wordt omgezet in de onderwijskamer van het Gerechtshof te Den Haag. Op deze wijze blijft de bij het College van beroep opgebouwde expertise in stand maar wordt het ten gevolge van de inbedding in de rechterlijke macht met name wat betreft de ondersteuning minder kwetsbaar. Zoals tegen uitspraken van het College van beroep voor het hoger onderwijs geen hoger beroep mogelijk is, is ook hoger beroep tegen uitspraken van de onderwijskamer uitgesloten. Ook beroep in cassatie is uitgesloten. In de zaken die voor het College van beroep en dus straks bij de onderwijskamer aanhangig worden gemaakt is een snelle afhandeling noodzakelijk. Om de laagdrempeligheid van deze beroepsmogelijkheid te behouden, zal verplichte procesvertegenwoordiging niet nodig zijn en zal het griffierecht zo laag mogelijk worden gehouden. De hiervoor noodzakelijke aanpassing van andere wetten, zal plaatsvinden in het kader van de wet die het invoerings- en overgangsrecht regelt.

Universitaire medische centra

Artikel 6.1. In het wetsvoorstel is de regeling van de academische ziekenhuizen aangepast aan de vorming van universitaire medische centra. In dit artikel wordt de aanspraak op bekostiging die het centrum heeft jegens de universiteit waarmee het is verbonden, geformuleerd. Deze aanspraak is tweeledig. In de eerste plaats heeft het centrum aanspraak op het deel van de rijksbijdrage die de universiteit ontvangt dat geoormerkt is in verband met de werkplaatsfunctie van het centrum ten behoeve van het wetenschappelijk geneeskundig onderwijs en onderzoek. Hierop heeft het eerste lid betrekking. Het college van bestuur moet zodra de betaling van de rijksbijdrage dan wel van een voorschot daarop is ontvangen, aan het centrum onverwijld het gedeelte van de rijksbijdrage betalen waarop het centrum op grond van het eerste lid, aanspraak heeft (art. 4.6, zevende lid). In de tweede plaats heeft het centrum een aanspraak jegens de universiteit op bekostiging van dat wetenschappelijk geneeskundig onderwijs en onderzoek, dat het op naam en onder verantwoordelijkheid van de universiteit uitvoert. Hierop heeft het tweede

lid betrekking. Over de omvang van deze aanspraak en de daarvoor in aanvulling op de wet geldende nadere bekostigingsvoorwaarden zullen het college van bestuur en de raad van bestuur van het centrum afspraken moeten maken. Deze afspraken moeten worden vastgelegd in een samenwerkingsdocument als bedoeld in artikel 6.15. De patiëntenzorg wordt bekostigd uit de door de Nederlandse Zorgautoriteit op grond van de Wet marktordening gezondheidszorg vastgestelde tarieven voor de verschillende verrichtingen.

Artikel 6.2. Voor de in artikel 6.1, eerste en tweede lid, bedoelde aanspraak van het universitair medisch centrum jegens de universiteit is voorwaarde dat het centrum het bij of krachtens dit hoofdstuk bepaalde in acht neemt. Onder het krachtens dit hoofdstuk bepaalde zijn mede begrepen de afspraken zoals deze zijn neergelegd in het samenwerkingsdocument. Als centrum zich niet aan de bekostigingsvoorwaarden houdt, kan de minister op grond van artikel 7.1, eerste lid, als sanctie treffen de gehele of gedeeltelijke inhouding of opschorting van het voor het centrum geormerkte deel van de rijksbijdrage van de universiteit. Hij kan deze sanctie uiteraard niet toepassen als het centrum een in het samenwerkingsdocument vastgelegde afspraak met de universiteit niet nakomt. Dat document moet regelen wat er moet gebeuren als het centrum (of de universiteit) een daarin vastgelegde afspraak niet nakomt.

Artikel 6.3. Ingevolge artikel 4.16 kan een belanghebbende tegen een besluit van de minister jegens een bepaalde instelling genomen op grond van hoofdstuk 4 inzake de bekostiging beroep instellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Als supplement op dat artikel is in dit artikel beroep op die afdeling opengesteld tegen een beslissing van de minister op grond van artikel 6.1, eerste lid, waarbij hij het deel van de rijksbijdrage voor de universiteit waarop het centrum aanspraak heeft, heeft vastgesteld. Dit beroep moet dan door het college van bestuur van de universiteit worden ingesteld in overeenstemming met de raad van bestuur van het centrum.

Artikel 6.4. De wettelijke bepalingen betreffende de bestuursorganisatie zijn voor de universitaire medische centra voorwaarden voor bekostiging. Derhalve moeten deze bepalingen bij de regeling van de organisatie van het centrum bij of krachtens de statuten van de rechtspersoon die het centrum in stand houdt, in acht worden genomen (eerste lid). Anders dan ten aanzien van de universiteiten is hier niet de uitzondering op grond van de eigen levensbeschouwelijke aard van de instelling opgenomen. Voor een dergelijke uitzondering is in geval van een ziekenhuis anders dan in geval van een onderwijsinstelling op levensbeschouwelijke grondslag waarvoor de grondwettelijk gewaarborgde vrijheid van richting geldt, geen grond. Het bestuur van de rechtspersoon moet de regeling van de bestuursorganisatie van de instelling en elke wijziging daarvan onverwijld ter kennis brengen van de minister (tweede lid). Deze zal in het kader van zijn toezicht op de naleving van de bekostigingsvoorwaarden moeten nagaan of bij die regeling de wettelijke bepalingen in acht zijn genomen. Het universitair medisch centrum is zowel een ziekenhuis als een plaats waar wetenschappelijk geneeskundig onderwijs en onderzoek plaatsvinden. De belangen van de patiëntenzorg enerzijds en die van het onderwijs en onderzoek anderzijds behoeven niet altijd parallel te lopen. Bij conflicterende belangen gaat de patiëntenzorg voor (derde lid). Het karakter van het universitair medisch centrum komt in het bijzonder hierin tot uitdrukking dat de hoogleraren van de faculteit der geneeskunde wier vakgebied hen daarvoor in aanmerking doet komen en de andere leden van het wetenschappelijk personeel die op het desbetreffende vakgebied werkzaam zijn, in de gelegenheid worden gesteld tot het geven van wetenschappelijk geneeskundig onderwijs in het centrum en het doen van wetenschappelijk geneeskundig onderzoek aldaar (vierde lid).

Artikel 6.5. Het universitair academisch centrum heeft twee bestuursorganen: de raad van bestuur en de raad van toezicht. De competentie van de raad van bestuur is algemeen omschreven: aan de raad van bestuur is belast met het en bestuur van de zaken van het universitair medisch centrum in zijn geheel en met het beheer daarvan, voor zover in de statuten van de rechtspersoon met inachtneming van dit hoofdstuk niet anders is bepaald.

Artikel 6.6. De raad van bestuur bestaat uit een voorzitter en ten hoogste drie andere leden. Tot die leden behoort de decaan van de faculteit der geneeskunde. In bijzondere gevallen kan bij of krachtens de statuten worden bepaald dat de raad van bestuur uit een voorzitter en vier andere leden bestaat (eerste lid). Hierbij moet worden gedacht aan de situatie bij het universitair medisch centrum te Utrecht, waarin de krijgsmachthospitaalfunctie is geïntegreerd. De noodzakelijke inbreng vanuit die functie dient mede gestalte dient te krijgen in de raad van bestuur. De leden van de raad van bestuur worden – met uitzondering van de decaan – door de raad van toezicht benoemd en ontslagen. Hun benoeming en hun ontslag behoeven de voorafgaande instemming van het college van bestuur. De decaan wordt benoemd en ontslagen door het college van bestuur. Zijn benoeming en zijn ontslag behoeven de voorafgaande instemming van de raad van toezicht van het centrum (tweede lid). Deze regeling hangt samen met het feit dat de raad van bestuur van het centrum tevens als bestuur van de faculteit der geneeskunde fungeert. De voorzitter van de raad van bestuur wordt uit de leden benoemd. Bij de benoeming van de leden van de raad van bestuur wordt zoveel mogelijk rekening gehouden met een evenwichtige verdeling van de zetels over mannen en vrouwen (derde lid). De leden van de raad van bestuur worden voor een bepaalde termijn benoemd (vierde lid). De raad van toezicht moet deze termijn bepalen. Deze termijn hoeft niet voor alle leden van het college dezelfde te zijn. Tussentijds ontslag van een lid van de raad van bestuur is mogelijk om gewichtige redenen. Bij de benoeming of het ontslag van een lid van de raad van bestuur heeft de ondernemingsraad invloed. Hij moet daarover tijdig door de raad van toezicht vertrouwelijk worden gehoord (vijfde lid).

Artikel 6.7. De leden van de raad van bestuur zijn in dienst van het universitair medisch centrum. Zij behoren dus tot het personeel van het centrum. De raad van toezicht stelt hun beloning en hun overige arbeidsvoorwaarden vast. Dit moet geschieden met inachtneming van hetgeen daaromtrent bij wet is bepaald. De discussie over hoogte van de uit publieke middelen gefinancierde topinkomens heeft al vroeg in de zorgsector geleid tot voorschriften over hun openbaarmaking. De openbaarheidregels van titel 9 van boek 2 BW, die voor de jaarrekeningen van beursgenoteerde vennootschappen gelden wat betreft de beloning van bestuurders en toezichthouders, ingevolge de Regeling verslaggeving WTZi ook voor de zorginstellingen. Voor de universitaire medische centra geldt bovendien de Wet openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde topinkomens.

Artikel 6.8. De raad van bestuur is verantwoording verschuldigd aan de raad van toezicht en verstrekt in dit verband aan die raad de gevraagde inlichtingen betreffende het academisch ziekenhuis. Van bestuur en bedrijfsvoering legt de raad van bestuur in het bijzonder door middel van het jaarlijkse verslag incl. jaarrekening rekening en verantwoording af aan de raad van toezicht.

Artikel 6.9. De raad van toezicht heeft twee functies. Hij is in de eerste plaats toezichthouder en als zodanig belast met het toezicht op de uitvoering van werkzaamheden en de uitoefening van bevoegdheden door de raad van bestuur, dus met het toezicht op de raad van bestuur. In de tweede plaats is de raad adviseur van de raad van bestuur: hij moet de raad van bestuur met raad

ter zijde te staan (eerste lid). Naar analogie van de slotzin van artikel 140, tweede lid, van Boek 2 van het BW is bepaald dat de leden van de raad van toezicht zich bij de vervulling van hun taak richten naar het belang van het centrum. Behoudens besluiten over benoeming, schorsing, ontslag en arbeidsvoorwaarden van leden van de raad van bestuur, neemt de raad van toezicht in het kader van zijn toezichthoudende taak uitsluitend besluiten omtrent de goedkeuring van bepaalde door de raad van bestuur genomen besluiten. Daarbij is aan de raad van bestuur om bij zijn besluitvorming de daarbij betrokken belangen af te wegen. De raad van toezicht dient in het kader van de goedkeuring van besluiten van de raad van bestuur die belangenafweging niet nog eens over te doen. Hij dient niet op de stoel van de raad van bestuur te gaan zitten. De raad van toezicht zal zich ervan moeten vergewissen of de raad van bestuur de betrokken belangen op een zorgvuldige wijze heeft afgewogen (de procedure) en of de uitkomst daarvan de toets van de redelijkheid kan doorstaan (de inhoud).

Uitdrukkelijk is in het tweede lid bepaald dat onder het toezicht dat de raad van toezicht uitoefent, mede begrepen is het toezicht op naleving door de raad van bestuur van het bepaalde bij of krachtens de wet of de statuten van de rechtspersoon die het centrum in stand houdt, alsmede het toezicht op de rechtmatige verwerving en op de doelmatige en rechtmatige bestemming en aanwending van de financiële middelen. De instrumenten die de raad van toezicht in dit kader heeft, bestaan in de goedkeuring van de begroting, het jaarverslag en de jaarrekening alsmede het aanwijzen van een accountant als bedoeld in artikel 393, eerste lid, van Boek 2 van het BW, voor de controle van de juistheid van de bekostigingsgegevens en voor de controle van de jaarrekening (derde lid onder d en e g). De accountant rapporteert aan de raad van toezicht (vierde lid).

De raad van toezicht is voorts belast met de goedkeuring van een aantal belangrijke besluiten van de raad van bestuur: het strategisch plan van het centrum, de nadere regeling van de bestuursorganisatie van het centrum voor zover de vaststelling daarvan krachtens de statuten van de rechtspersoon die het centrum in stand houdt, aan de raad van bestuur is opgedragen, en de wijze waarop aan het systeem van kwaliteitszorg is vormgegeven (derde lid onder a t/m c). Bij of krachtens de statuten kunnen nog andere bevoegdheden aan de raad van toezicht worden gegeven..

De raad van toezicht legt jaarlijks in het jaarverslag van de instelling verantwoording af over de uitvoering van zijn taken en de uitoefening van zijn bevoegdheden (vijfde lid). Voorts is voorgeschreven dat de raad van toezicht ten minste een keer per jaar overleg pleegt met de ondernemingsraad (zesde lid).

Artikel 6.10. De omvang van de raad van toezicht is aan een minimum en een maximum gebonden: het bestaat uit ten minste drie en ten hoogste vijf leden (eerste lid). De precieze omvang moet bij of krachtens de statuten worden bepaald. Ook de wijze van benoeming van de leden van de raad van toezicht moet bij of krachtens de statuten worden geregeld. Het is denkbaar dat de benoeming geschiedt door het bestuur van de rechtspersoon die de instelling in stand houdt, tenminste als het college van bestuur niet tevens het bestuur van die rechtspersoon is. Het is denkbaar dat de benoeming van de leden van de raad van toezicht geschiedt via coöptatie of door een externe instantie. Ook kunnen aan externe instantie voorstel- of voordrachtsrechten worden toegekend. In elk geval moet een van de leden worden benoemd op voordracht van de ondernemingsraad (tweede lid). Deze voordracht moet ten minste twee namen bevatten. Indien de voorgedragen kandidaten niet worden benoemd, moet een nieuwe voordracht worden gedaan, waarvan bij met redenen omkleed besluit kan worden afgeweken.

Bij de benoeming wordt zoveel mogelijk rekening gehouden met een evenwichtige verdeling van de zetels over mannen en vrouwen (derde lid). De benoeming van de leden van de raad van toezicht geschiedt voor een periode van ten hoogste vier jaren. Een lid kan om gewichtige redenen tussentijds worden ontslagen (vierde lid). Bij of krachtens de statuten zal moeten worden bepaald wie een lid van de raad van toezicht tussentijds kan ontslaan. Dit zal in de regel degene zijn die het desbetreffende lid heeft benoemd.

De samenstelling, taken en bevoegdheden van de raad van toezicht moeten zodanig zijn dat de raad een deugdelijk en onafhankelijk toezicht kan uitoefenen. Mede ter waarborging hiervan is uitdrukkelijk bepaald dat de leden van de raad van toezicht geen directe belangen bij de instelling mogen hebben. Ook mogen de leden van de raad niet tevens werkzaam zijn bij een ministerie dan wel lid zijn van de Eerste of Tweede Kamer der Staten-Generaal. Zij hebben zitting op persoonlijke titel en oefenen hun functie uit zonder last of ruggespraak (vijfde lid). In dit verband is voorts bepaald dat de benoeming van de leden van de raad van toezicht geschiedt op basis van vooraf openbaar gemaakte profielen en dat de ondernemingsraad in de gelegenheid wordt gesteld om aan de raad van toezicht over die profielen advies uit te brengen (zesde lid).

De raad van toezicht wordt ondersteund door een secretaris. Deze wordt door het college bestuur, na verkregen goedkeuring door de raad van toezicht, benoemd en ontslagen (zevende lid). De goedkeuring van de raad van toezicht is vereist in verband met de vertrouwensrelatie die tussen de raad en zijn secretaris moet bestaan. De secretaris van de raad van toezicht kan een personeelslid van de instelling zijn. De secretaris van de raad van toezicht is echter als zodanig functioneel ondergeschikt aan (de voorzitter van) de raad van toezicht en niet aan de raad van bestuur. Het college van bestuur kan hem in die functie geen instructies geven.

Wellicht ten overvloede is bepaald dat de leden van de raad van bestuur de vergaderingen van de raad van toezicht bijwonen tenzij de raad anders beslist en dat zij daarin een adviserende stem hebben (achtste lid).

Artikel 6.11. Het ligt in de rede dat het lidmaatschap van de raad van toezicht van een universitair medisch centrum in het algemeen geen dagtaak zal zijn. De leden van de raad van toezicht ontvangen dan ook geen loon maar een tegemoetkoming en kunnen daarnaast een – niet bovenmatige – vergoeding van de door hen gemaakte kosten ontvangen. Bij of krachtens amvb worden regels vastgesteld omtrent tegemoetkomingen aan de leden van de raad van toezicht. Fiscaal gezien zullen de leden van de raad van toezicht in het algemeen een fictieve dienstbetrekking met het centrum hebben.

Artikelen 6.12 en 6.13. Het universitair medisch centrum omvat afdelingen en andere onderdelen. Artikel 6.13, eerste lid, bepaalt uitdrukkelijk dat de verantwoordelijkheid voor de geneeskundige behandeling en verzorging der patiënten bij de hoofden van de desbetreffende afdelingen berust. Daarbij moeten zij de organisatorische en financiële kaders als aangegeven door de raad van bestuur, in acht nemen. De afdelingshoofden zijn geen bestuursorganen met eigen bij de wet geattribueerde bevoegdheden. Tussen de raad van bestuur, die voor al wat in het centrum gebeurt en dus ook voor de patiëntenzorg de eindverantwoordelijkheid draagt, en de afdelingshoofden bestaat een hiërarchische relatie. De afdelingshoofden en de andere medische specialisten in het centrum zijn geen vrije ondernemers: zij zijn in dienst van het centrum. Het is overigens evident dat in een professionele organisatie als een universitair medisch centrum de raad van bestuur de professionaliteit van de afdelingshoofden en (andere) medische specialisten eerbiedigt en niet op hun stoel gaat zitten.

Artikel 6.14. De afdelingshoofden vormen, eventueel met anderen, het stafconvent, dat de raad van bestuur desgevraagd of uit eigen beweging adviseert over het medische beleid en op deze wijze bij de raad van bestuur de medische belangen behartigt. Ook het stafconvent is dus geen bestuursorgaan maar een adviesorgaan. Binnen het centrum kunnen ook andere organen met een adviserende taak worden ingesteld zoals bijv. een verpleegkundige adviesraad (VAR), die de raad van bestuur adviseert over de professionele ontwikkelingen op het gebied van de verpleegkunde. De wet laat dit over aan het bestuursreglement. Ingevolge de Wet medezeggenschap cliënten zorginstellingen heeft het academisch ziekenhuis een cliëntenraad, die in het bijzonder de gemeenschappelijke belangen van de cliënten behartigt. De cliëntenraad heeft adviesrecht ten aanzien van bepaalde in de wet omschreven voorgenomen besluiten van de raad van bestuur.

Artikelen 6.15 en 6.16. Artikel 6.15, eerste lid, legt de raad van bestuur en het college van bestuur van de universiteit waaraan het is verbonden, te plicht op een doelmatige samenwerking op het gebied van het wetenschappelijk geneeskundig onderwijs en onderzoek tussen de het centrum en de universiteit te bevorderen en daartoe regelmatig onderling overleg te plegen. Artikel 6.16 legt beide organen de plicht op elkaar de nodige inlichtingen te verstrekken. Het is evident dat voor een goed functioneren van het universitair medisch centrum een goede open relatie met de universiteit essentieel is. Ingevolge artikel 16, tweede lid, maken de raad van bestuur en het college van bestuur in elk geval afspraken over de uitvoering door het centrum van de taken die dit namens en onder verantwoordelijkheid van de universiteit uitvoert en over de onderlinge dienstverlening. Zij moeten deze afspraken vastleggen in een samenwerkingsdocument. In dit document zal in elk geval moeten zijn aangegeven welke prestaties de universiteit van het centrum verwacht en op welke bijdrage van de universiteit het centrum kan rekenen voor het uitvoeren namens de universitaire taken op het gebied van het wetenschappelijk geneeskundig onderwijs en onderzoek. Dit document zal ook moeten regelen op welke wijze meningsverschillen tussen de raad van bestuur en het college van bestuur worden opgelost.

Artikel 6.17. Dit artikel betreft het *economisch claimrecht* van de minister van OCW op gebouwen en terreinen ten behoeve waarvan een rijksbijdrage is verleend, als het bestuur van de rechtspersoon die een universitair medisch centrum in stand houdt, van plan is deze blijvend niet meer voor het centrum te gebruiken. De regeling van het economisch claimrecht houdt in dat de minister van OCW bevoegd is te beslissen dat die gebouwen of terreinen van het centrum, worden overgedragen aan het Rijk dan wel ten behoeve van onderwijs of onderzoek aan een andere door hem aan te wijzen rechtspersoon. Het gaat uitsluitend om gebouwen of terreinen ten behoeve waarvan een rijksbijdrage is verleend. In verband met deze bevoegdheid van de minister is de raad van bestuur verplicht de minister onverwijld mede te delen of de raad van bestuur van plan is gebouwen of terreinen blijvend buiten gebruik te stellen (eerste lid). De minister moet binnen negentig dagen na ontvangst van die mededeling beslissen (tweede lid). Het gaat om een bevoegdheid. De minister behoeft daarvan geen gebruik te maken. Als hij van deze bevoegdheid geen gebruik wil maken, behoeft hij daartoe de instemming van zijn ambtgenoot van Financiën. Tenzij de minister van OCW, in overeenstemming met de minister van Financiën, mededeelt van zijn bevoegdheid geen gebruik te maken, kan de raad van bestuur de gebouwen of terreinen niet verhuren, vervreemden of aan enig beperkt recht onderwerpen (derde lid). Mocht de minister van OCW beslissen dat de gebouwen of terreinen worden overgedragen, vindt deze overdracht plaats door de inschrijving van de beslissing van de minister in de openbare registers, bedoeld in titel 1, afdeling 2 Boek 3 van het BW. Bij de overgang van de eigendom van gebouwen of terreinen vergoedt het Rijk, indien deze gebouwen

of terreinen gedeeltelijk door de rechtspersoon uit eigen middelen zijn betaald en hiervoor geen rijksbijdrage werd verstrekt, een door de minister te bepalen bedrag. De minister stelt dit bedrag vast in verhouding tot de waarde in het economisch verkeer van die gebouwen of terreinen (vierde lid). Voor andere dan academische ziekenhuizen geldt een analoge regeling, neergelegd in artikel 18 Wet toelating zorginstellingen.

Handhaving, sanctie- en strafbepalingen

Artikel 7.1. Ingevolge artikel 4.3, tweede lid, kan de minister de bekostiging van een instelling beëindigen indien door hem is vastgesteld dat accreditatievoorwaarden of overige bekostigingsvoorwaarden stelselmatig niet wordt worden nageleefd. Het onderhavige artikel geeft de minister de mogelijkheid een minder vergaande sanctie te treffen indien die voorwaarden incidenteel niet in acht worden genomen. Hij kan dan bepalen dat de rijksbijdrage, of een voorschot daarop, geheel of gedeeltelijk wordt ingehouden dan wel wordt opgeschort. Deze sanctie kan ook worden toegepast als de verplichting ex artikel 5:20 Awb, een toezichthouder (i.c. NVAO of de inspectie) binnen de door hem gestelde redelijke termijn alle medewerking te verlenen die deze redelijkerwijs kan vorderen bij de uitoefening van zijn bevoegdheden, niet wordt nagekomen. Als de reden voor de sanctie vervallen is, kent de minister de rijksbijdrage wederom toe.

Artikel 7.2. De minister kan de accreditatie van een instelling op grond van artikel 2.3, eerste lid, onder andere beëindigen indien stelselmatig accreditatievoorwaarden niet worden nageleefd. Deze beëindiging is in dit geval uitsluitend mogelijk indien de accreditatieorganisatie daartoe heeft geadviseerd. Deze sanctie is buiten proportioneel als incidenteel accreditatievoorwaarden niet worden nageleefd. Voor zover het bekostigde instellingen betreft voorziet artikel 7.1 in een adequate sanctie voor deze situatie. Het onderhavige artikel geeft een vergelijkbare sanctiemogelijkheid aan de NVAO voor zover het niet-bekostigde instellingen betreft: de NVAO kan een bestuurlijke sanctie opleggen als bedoeld in artikel 5:2, eerste lid onder a, Awb in de vorm van een geldboete. Dezelfde sanctie kan worden opgelegd als de verplichting ex artikel 5:20 Awb, een toezichthouder (i.c. NVAO) binnen de door hem gestelde redelijke termijn alle medewerking te verlenen die deze redelijkerwijs kan vorderen bij de uitoefening van zijn bevoegdheden, niet wordt nagekomen. De hoogte van ed geldboete wordt bij amvb bepaald.

Artikel 7.3. Het onderhavige artikel strekt ter bescherming van minderjarigen die in het hoger onderwijs studeren in geval van zedenmisdrijven. Het onderhavige artikel heeft rechtstreekse werking. Het legt verplichtingen op aan het instellingsbestuur, dit is het bestuur van een geaccrediteerde, al dan niet bekostigde instelling voor hoger onderwijs, alsmede aan de raad van bestuur van een universitair medisch centrum. Ook legt het in het derde lid verplichtingen op aan individuele personeelsleden.

Artikel 7.4. Dit artikel heeft betrekking op een civielrechtelijke boete die verschuldigd is indien betrokkene zonder ingeschreven te zijn gebruikmaakt van onderwijs- of examenvoorzieningen van een bekostigde instelling. Het betreft hier onderwijs- en examenvoorzieningen in het kader van initieel onderwijs. Deze boete moet worden vastgesteld door het college van bestuur. Het minimum van deze boete is gelijk aan het wettelijk collegegeld, het maximum aan het instellingscollegegeld.

Artikel 7.5. Naast de in artikel 7.4 geregelde civielrechtelijke boete kan betrokkene ook nog worden gedwongen een strafrechtelijke boete te betalen. Het wederrechtelijk, nl. zonder

ingeschreven te zijn, gebruik maken van onderwijs- of examenvoorzieningen ten behoeve van initieel onderwijs van een bekostigde instelling, is een overtreding (art. 7.10) en wordt gestraft met geldboete van de tweede categorie (€ 3.800).

Artikel 7.6. In het kader van de controle op de betaling van het collegegeld is ieder die deelneemt aan onderwijs- of examenvoorzieningen ten behoeve van initieel onderwijs aan bekostigde instelling verplicht zijn naam en adres bekend te maken en zijn bewijs van inschrijving ("collegekaart") behoorlijk ter inzage te geven aan degene die daartoe door of vanwege het college van bestuur is aangewezen. Degene die dit weigert, maakt zich schuldig aan een overtreding (art. 7.10). Hij wordt gestraft met geldboete van de eerste categorie (€ 380).

Artikel 7.7. Eveneens in het kader van de controle op de betaling van het verschuldigde collegegeld voor initiële opleidingen aan bekostigde instellingen is in artikel 5.45 een regeling neergelegd die tot strekking heeft te voorkomen dat een examencommissie een getuigschrift afgeeft aan iemand die niet aan zijn collegegeld- resp. examengeldverplichting heeft voldaan. Het is de examencommissie verboden een getuigschrift af te geven als niet eerst het college van bestuur heeft verklaard dat dit getuigschrift ook daadwerkelijk kan worden afgegeven. Het college geeft deze verklaring pas af wanneer is gebleken dat voor elk studiejaar dat een examen of een tentamen is afgelegd, het verschuldigde collegegeld of examengeld is voldaan. Indien dat niet het geval is, kan het college van bestuur beslissen toch de verzochte verklaring af te geven maar niet dan nadat het verschuldigde collegegeld of examengeld alsnog is voldaan. Degene die meewerkt aan het afgeven van een getuigschrift zonder het college van bestuur heeft verklaard dat het getuigschrift kan worden afgegeven, wordt gestraft met geldboete van de derde categorie (€ 7.600).

Artikel 7.8. Alleen een krachtens deze wet geaccrediteerde instelling is gerechtigd de titels Bachelor, Master, Associate degree en Doctor te verlenen. Dit is ieder ander verboden (eerste lid) Overtreding hiervan wordt gestraft met geldboete van de eerste categorie (€ 5 380). De typisch Nederlandse titels ingenieur, (ir.), meester (mr.), doctorandus (drs.), ingenieur (ing.), baccalaureus (bc.) en doctor (dr.) worden niet verleend. Degenen die krachtens deze wet de titel Master, resp. Bachelor of Doctor hebben verkregen, mogen deze titels ingevolge deze wet voeren. Het is ieder verboden deze titels te verlenen (tweede lid). Ook degene die hiermee in strijd handelt, wordt gestraft met geldboete van de eerste categorie (€ 5 380).

Artikel 7.9. . In het voorgestelde artikel 1.2 is bepaald dat Nederlandse universiteiten en hogescholen uitsluitend zijn de krachtens deze wet geaccrediteerde universiteiten en hogescholen. het onderhavige artikel hangt hiermee nauw samen. Het verbiedt een organisatie die geen Nederlandse universiteit of hogeschool is of een onderdeel daarvan zich uit te geven of aan te prijzen als een Nederlandse universiteit of hogeschool dan wel zich zodanig te gedragen dat de indruk wordt gewekt dat de organisatie of het onderdeel daarvan een instelling is in de zin van de wet. Degene die hiermee in strijd handelt, wordt gestraft met geldboete van de vijfde categorie (€ 7.600).

Artikel 7.10. Als bepaalde feiten strafbaar worden gesteld, moet tevens worden aangegeven of het gaat om overtredingen of misdrijven. In dit artikel is bepaald dat de in de artikelen 7.5, 7.6, 7.7, 7.8 en 7.9 strafbaar gestelde feiten overtredingen zijn.

Overleg

Artikel 8.1. Het onderhavige artikel legt de grondslag voor het overleg in de zogenaamde Studentenkamer. Hierin vindt overleg plaats tussen de minister en vertegenwoordigers van landelijke belangenorganisaties van studenten. Bij deze belangenorganisaties gaat het om representatieve organisaties die de algemene belangen van studenten behartigen. Het gaat derhalve niet om organisaties die - hoewel landelijk en representatief - slechts een of enkele deelbelangen met betrekking tot studenten behartigen. Wel bestaat de mogelijkheid dat dergelijke organisaties worden uitgenodigd indien de agenda daartoe specifiek aanleiding geeft en de reguliere overlegpartners daarmee instemmen. Er zij op gewezen, dat het overleg in de Studentenkamer gaat aangelegenheden van algemeen belang voor studenten en niet over aangelegenheden die betrekking hebben op een of meer bepaalde instellingen. Ter financiële ondersteuning van de vertegenwoordigers van de belangenorganisaties in de Studentenkamer in verband met door hen te verrichten werkzaamheden, moet de minister een regeling treffen.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

De Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie,

In de boekenreeks van het E.M. Meijers Instituut voor Rechtswetenschappelijk Onderzoek van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Universiteit Leiden, zijn in 2010 en 2011 verschenen:

- MI-169 P.P.J. van der Meij, *De driehoeksverhouding in het strafrechtelijk vooronderzoek*, (diss. Leiden), Deventer: Kluwer 2010, ISBN 978 90 1407 158 0
- MI-170 M.V. Polak (red.), *Inbedding van Europese procesrechtelijke normen in de Nederlandse rechtsorde*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2010, ISBN 978 90 6916 714 5
- MI-171 E. Koops, *Vormen van subsidiariteit. Een historisch-comparistische studie naar het subsidiariteitsbeginsel bij pand, hypotheek en borgtocht*, (diss. Leiden), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2010, ISBN 978 90 8728 070 3
- MI-172 H.H. Kielman, *Politiele gegevensverwerking. Naar een effectieve waarborging*, (diss. Leiden) Zutphen: Wöhrmann Print Service 2010, ISBN 978 90 8570 503 1
- MI-173 K. Siewicz, *Towards an Improved regulatory Framework of Free Software. Protecting user freedoms in a world of software communities and eGovernments*, (diss. Leiden) Warszawa (Polen): Sowa 2010, ISBN 978 83 930580 0 6
- MI-174 L. Momms, H. Franken, J. van den Herik, F. van der Klaauw, G.-J. Zwenne (red.) *Het binnenste buiten. Liber amicorum A.H.J. Schmidt*, Leiden: eLaw@leiden 2010, ISBN 978 90 815196 1 8
- MI-175 R. Ong, *Mobile Communication and the Protection of Children*, (diss. Leiden), Leiden: Leiden University Press 2010, ISBN 978 90 8728 080 2
- MI-176 M.P. Lycklama à Nijeholt, *Goodwill and value creation of acquisitions*, (diss. Leiden), Zutphen: Ipskamp 2010, ISBN 978 90 9025 290 2
- MI-177 M.K.G. Tjepkema, *Nadeelcompensatie op basis van het egaliteitsbeginsel. Een onderzoek naar nationaal, Frans en Europees recht*, (diss. Leiden), Deventer: Kluwer 2010, ISBN 978 90 8728 098 7
- MI-178 J.H. Crijns, *De strafrechtelijke overeenkomst. De rechtsbetrekking met het Openbaar Ministerie op het grensvlak van publiek- en privaatrecht*, (diss. Leiden), Deventer: Kluwer 2010, ISBN 978 90 1307 662 2
- MI-179 M.B. Voulon, *Automatisch contracteren*, (diss. Leiden), Leiden: Leiden University Press 2010, ISBN 978 90 8728 098 7
- MI-180 B.J. de Vos, *Horizontale werking van grondrechten. Een kritiek*, (diss. Leiden), Apeldoorn: Maklu 2010
- MI-181 S. van Wingerden, D. Alberda, M. Moerings, B. Wartna & J. van Wilsen, *Recidive en nazorg. Een onderzoek onder oud-bewoners van Exodus, DOOR, Moria & Ontmoeting*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2010, ISBN 978 90 8974 316 9
- MI-182 J. Vis, *Ondernemend Waarderen: Waarderend Ondernemen. De subjectiviteit van het begrip economische waarde*, (diss. Leiden), Apeldoorn: Maklu 2010, ISBN 978 90 466 0364 2
- MI-183 J.M.J. van Rijn van Alkemade & J. Uzman (red.), *Soevereiniteit of pluralisme? Nederland en Europa na het Lissabon-Urteil. Preadviezen voor de Jonge Staatsrecht Dag 2010*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2010
- MI-184 G.K. Schoep, C.P.M. Cleiren, J.P. van der Leun & P.M. Schuyt (red.), *Vervlechting van domeinen. Opstellen aangeboden aan prof. mr. J.L. de Wijkerslooth*, Deventer: Kluwer 2010, ISBN 978 90 1307 879 4
- MI-185 Th. Doreleijers, J. ten Voorde & M. Moerings (red.), *Strafrecht en forensische psychiatrievoor 16- tot 23-jarigen*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2010, ISBN 978 90 8974 356 5
- MI-186 C. Jiménez Monroy, *Legal and Institutional Aspects of Latin-American Space Cooperation AQUAREL-Sat: The Water Monitoring Constellation*, (diss. Leiden) Zutphen: Wöhrmann Print Service 2010, ISBN 978 90 8570 595 6
- MI-187 M.A.H. van der Woude, *Wetgeving in een Veiligheidscultuur. Totstandkoming van antiterrorismewetgeving in Nederland gezien vanuit maatschappelijke en (rechts)politieke context* (diss. Leiden), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2010, ISBN 978 90 8974 379 4
- MI-188 A.G. Castermans, K.J.O. Jansen, M.W. Knigge, P. Memelink & J.H. Nieuwenhuis, *40 jaar practicum. Rondom onroerend goed*, Deventer: Kluwer 2010, ISBN 978 90 13 08228 9
- MI-189 M.R. Bruning, M.P. de Jong, T. Liefwaard, P.M. Schuyt, J.E. Doek & T.A.H. Doreleijers, *Wegwijs in het jeugdsanctierecht. Onderzoek naar het juridisch kader voor de zwaarste jeugdsancties in theorie en praktijk*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2011, ISBN 978-90-5850-621-4
- MI-190 J.P. van der Leun, E.R. Muller, N. van der Schee, P.M. Schuyt, M.A.H. van der Woude (red.), *De vogel vrij. Liber Amicorum prof. mr. dr. M. Moerings*, Den Haag: Boom Lemma uitgevers 2011, ISBN 978-90-5931-657-7.
- MI-191 M. den Heijer, *Europe and Extraterritorial Asylum* (diss. Leiden) 2011
- MI-192 I. Ievdokymova, *The EU-US SWIFT agreement: which Fate under the Lisbon Data Protection Framework?*, Den Haag: Jongbloed 2011, ISBN 978 90 700 6253 8

Zie voor de volledige lijst van publicaties: www.law.leidenuniv.nl/onderzoek.

