

Vergaderjaar 1995–1996

24 646

Wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek in verband met de bestuursorganisatie van en medezeggenschap in universiteiten (modernisering universitaire bestuursorganisatie)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Inhoud

I. ALGEMEEN	1		
1. Inleiding	1	8. Integraal management	15
2. Kwaliteitsbeleid; onderwijs	3	9. De topstructuur; raad van toezicht	17
2.1. Probleemanalyse	3	10. Medezeggenschap en rechtsbescherming	18
2.2. Programma van eisen	5	11. De positie van partijen	21
3. Kwaliteitsbeleid; onderzoek	6	11.1. Studenten	21
4. Verzelfstandiging	7	11.2. Personeel	21
5. Synthese van eisen; de nieuwe structuur	8	11.3. Bestuur	22
5.1. Basisniveau	10	11.4. Overheid	23
5.2. Middenniveau	10	12. Deregulering	24
5.3. Topniveau	11	13. Financiële gevolgen	25
6. De onderwijsorganisatie	11	14. Advies en overleg	25
7. De onderzoekorganisatie	12	II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING	30

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

Verhoging van de kwaliteit van de primaire processen wetenschappelijk onderwijs en onderzoek – binnen de universiteiten, versterking van de bestuurskracht van de universiteit als maatschappelijke organisatie en vergroting van haar zelfstandigheid zijn de belangrijkste redenen voor wijziging van de bestuursstructuur van de universiteiten. De verbetering van de kwaliteit en studeerbaarheid van onderwijsprogramma's en de discussie over de stelselontwikkeling hoger onderwijs zullen de komende jaren veel vergen van de universitaire organisatie. De in dit wetsvoorstel voorgestelde maatregelen zijn bedoeld om deze ontwikkelingen te faciliteren.

In essentie komen de veranderingen op het volgende neer.

De instellingen krijgen de ruimte om hun zaken zoveel mogelijk zelf te regelen. Integraal management wordt op alle bestuursniveaus mogelijk gemaakt. De bevoegdheden en verantwoordelijkheden voor de inrichting van het onderwijs komen te liggen op faculteitsniveau. Daartoe wordt mogelijk gemaakt dat bestuur en beheer integraal worden belegd op dat middenniveau, waar de benoemde decaan het facultaire bestuursorgaan wordt. Op het niveau van de opleiding wordt de positie van studenten op een aantal punten versterkt.

De faculteit is de basis voor wetenschappelijk onderwijs en onderzoek, waarbij de mogelijkheden om het onderzoek zelfstandiger te positioneren in de vorm van onderzoekscholen wordt versterkt.

Op het topniveau van de universiteit wordt de positie van het college van bestuur versterkt, onder invoering van een raad van toezicht.

De universiteitsraad en faculteitsraad worden medezeggenschapsorganen voor personeel en studenten. Daarbij heeft de universiteit de keuze de Wet op de ondernemingsraden (WOR) ten behoeve van het personeel al dan niet toepasselijk te laten zijn. Is de WOR van toepassing, dan is er sprake van een gedeeld medezeggenschapsstelsel.

De Stuurgroep Kwaliteit en Studeerbaarheid, bestaande uit vertegenwoordigers van de universiteiten, hogescholen en studenten onder leiding van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, heeft als onderdeel van haar werkzaamheden de relatie tussen de bestuursstructuur en de kwaliteit van het wetenschappelijk onderwijs geanalyseerd. Daarbij heeft de stuurgroep de adviezen betrokken van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) en de Onderwijsraad over de ontwikkeling van het stelsel van hoger onderwijs, waarin wordt ingegaan op de bestuursorganisatie van de universiteiten. Naar voren is gekomen dat de organisatie van het onderwijs binnen de universiteiten in belangrijke opzichten versterking en verbetering behoeft. Op basis daarvan heeft deze stuurgroep in haar rapport van 28 juni 1995 een programma van eisen geformuleerd voor veranderingen in de bestuurlijke organisatie van de universiteiten¹. Voor de in het wetsvoorstel neergelegde bestuurlijke organisatie vormt dit programma van eisen een belangrijke leidraad. Hiermee is tevens een wezenlijke invulling gegeven aan een van de centrale thema's van de beleidsnotitie van 28 september 1992 inzake de organisatie van het bestuur en de medezeggenschap bij universiteiten en hogescholen², namelijk de verhoging van de kwaliteit van het universitaire bestuur ten behoeve van het onderwijs en een versterking van de rol van studenten in het onderwijs. Voor de hogescholen is dit al vormgegeven in hoofdstuk 10 van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW). Voor de universiteiten zijn als uitvloeisel van deze beleidsnota in een eerder stadium³ wijzigingen aangebracht in de regeling van de opleidingscommissies.

Daarnaast zullen de universiteiten in staat gesteld moeten worden om in de komende jaren een strategisch onderzoekbeleid te ontwikkelen, gericht op behoud en uitbouw van kwaliteit. Met de introductie van het fenomeen van onderzoekscholen is in de afgelopen jaren een stevige basis gelegd voor de versterking van kwalitatief hoogwaardig onderzoek en verdere profilering en bundeling van dit onderzoek. De daarbij gevolgde «breedtestrategie» heeft succes gehad en moet nu worden gevolgd door een «dieptestrategie», gericht op een verdere ontwikkeling van excellente centra van fundamenteel en strategisch onderzoek en vorming op terreinen waarin Nederland internationaal een vooraanstaande positie wil innemen. De bestuursstructuur dient deze ontwikkeling te faciliteren.

Voorts wordt met de voorgestelde wijzigingen in de bestuursstructuur beoogd de universiteiten adequaat toe te rusten om verantwoordelijkheid te kunnen nemen voor de implementatie van de voorstellen in het kader

¹ Kamerstukken II, 1994–1995, 23 900 VII, nr. 123.

² Kamerstukken II, 1992–1993, 22 845, nr. 1.

³ Wet van 2 november 1994, (Stb. 803), de zgn. «Bezemwet».

van de voorgenomen stelselontwikkeling van het wetenschappelijk onderwijs, die zijn uitgewerkt in het hoger onderwijs- en onderzoekplan 1996. Met name is hierbij aan de orde de versterking van de slagvaardigheid van de universiteiten. De sector hoger onderwijs staat immers als geheel voor de opgave om binnen een bepaald middelenperspectief belangrijke beleidsuitgangspunten te effectueren. Naast het reeds genoemde kwaliteitsbeleid zal in de komende jaren vooral het capaciteits- en volumebeleid hoge eisen stellen aan de bestuursorganisatie.

Ten slotte is sinds het begin van de jaren tachtig het beleid gericht op verzelfstandiging van de universiteiten. Hoewel in dit proces grote vooruitgang is geboekt, is het nog niet voltooid. Ook vanwege het beleidsuitgangspunt van autonomievergroting en de daarmee samenhangende reductie van centrale sturing ligt wetswijziging in de rede.

Hoofdstuk 2 van deze memorie beschrijft de resultaten van de Stuurgroep Kwaliteit en Studeerbaarheid. De hoofdstukken 3 en 4 gaan achtereenvolgens in op het onderzoekperspectief en de autonomievergroting van de instellingen in relatie tot de bestuursstructuur. Deze lijnen worden in hoofdstuk 5 uitgewerkt in de hoofdlijnen voor de nieuwe bestuursstructuur. In de daarop volgende hoofdstukken wordt de betekenis van de voorgestelde wijziging geschetst voor de onderwijsorganisatie (hoofdstuk 6), de onderzoekorganisatie (hoofdstuk 7), het integraal management (hoofdstuk 8), de topstructuur (hoofdstuk 9), en de medezeggenschapsstructuur en rechtsbescherming (hoofdstuk 10).

In hoofdstuk 11 wordt de positie van de studenten, het personeel, de bestuurders en de overheid beschreven in het perspectief van de nieuwe bestuursorganisatie. Hoofdstuk 12 geeft inzicht in de lijnen waarlangs deregulering in het wetsvoorstel gestalte is gegeven, waarna in hoofdstuk 13 de financiële gevolgen van dit wetsvoorstel aan de orde komen. Het algemeen deel van deze memorie wordt in hoofdstuk 14 afgesloten met de resultaten van het overleg en de advisering over het wetsvoorstel.

2. Kwaliteitsbeleid; onderwijs

In het werkprogramma van de Stuurgroep Kwaliteit en Studeerbaarheid was reeds aangegeven dat bij de herziening van de wettelijke bepalingen voor de bestuursstructuur in het wetenschappelijk onderwijs in het bijzonder aandacht zou worden besteed aan de versterking van de onderwijsorganisatie op het basis- en middenniveau, met waarborging van de inspraak van studenten.

De stuurgroep wijst vanuit het perspectief van de onderwijskwaliteit op een aantal zwakke punten in de bestuursorganisatie en doet voorstellen voor veranderingen.

2.1. Probleemanalyse

In zijn probleemanalyse betrok de Stuurgroep Kwaliteit en Studeerbaarheid de opmerkingen die door diverse organisaties over de universitaire bestuursstructuur zijn gemaakt¹, en signaleerde een zestal (groepen van) problemen. Gelet op het belang van de analyse en de bereikte conclusie wordt de desbetreffende tekst uit het rapport van de stuurgroep hier integraal aangehaald.

a) Nagenoeg alle adviezen en rapporten die de afgelopen maanden in het kader van het stelseldebat hoger onderwijs zijn verschenen, onderschrijven de noodzaak om de bestuurlijke organisatie van het onderwijs binnen universiteiten te versterken. De huidige bestuursstructuur voldoet daarin niet. De WRR, de Onderwijsraad en de commissie De Moor van de VSNU wijzen op de organisatie van het onderwijs als randvoorwaarde bij de verdere ontwikkeling van het hoger onderwijs. De LSVb en het ISO

¹ Het betreft de volgende documenten:

- 1) Rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid: Hoger onderwijs in fasen, Den Haag, 1995.
- 2) Eindrapport van de VSNU-commissie: Intichting Wetenschappelijk Onderwijs (De Moor), 1995.
- 3) LSVb: De Mythe van de Piramide, naar een volwassen democratische universiteit, Utrecht 1995.
- 4) Onderwijsraad, mei 1995.
- 5) ISO-notitie, Een pleit voor een herverdeling van de onderwijstaken, 1995.

hebben over de bestuursstructuur afzonderlijke notities uitgebracht, waarin gepleit wordt voor de ontwikkeling van een andere bestuursstructuur voor de universiteiten, beginnend vanaf de basis.

b) De verantwoordelijkheid voor het onderwijs blijkt niet eenduidig belegd. De VSNU-commissie wijst er op dat de inrichting van het curriculum in de praktijk sterk afhankelijk is van de medewerking van de vakgroepen, die zelf weer gekenmerkt worden door onderhandelingen tussen de leden. Daarbij ontbreken veelal bevoegdheden die daar voor nodig zijn. De LSVb spreekt in dit verband van een «eilandenrijk» binnen de faculteiten, de WRR van een «nestcultuur». Zeker wanneer het onderwijs van een opleiding door een groot aantal vakgroepen wordt verzorgd, is van een dergelijke versnippering sprake.

Vanwege het collectief karakter van besluitvorming en onderhandelingen in faculteitsraad en opleidingscommissies voelt volgens de VSNU-commissie niemand zich individueel verantwoordelijk. Ook de studentenorganisaties zijn van mening dat er in ieder geval één aanspreekpunt moet zijn, maar dat zou tevens een bestuursorgaan moeten zijn.

c) De studentenorganisaties en de VSNU-commissie wijzen op beperkingen voor eenduidig bestuur door de formele scheiding in de wettelijke bevoegdheden voor bestuur en beheer («de scheiding der machten») op facultair niveau. De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor het inhoudelijke beleid is primair belegd bij het faculteitsbestuur. De beheersmatige aangelegenheden die daarmee samenhangen, zoals beoordelings- en functioneringsgesprekken, zijn de verantwoordelijkheid van de facultair beheerder die ressorteert onder het college van bestuur. Dit is een onbevredigende situatie, omdat de terugkoppeling naar het onderwijs daardoor niet vanzelfsprekend is.

De WRR stelt het collectieve bestuursmodel ten principale aan de orde en is van mening dat de verschillende verantwoordelijkheden moeten worden ontrafeld. De professionele verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling van het vakgebied, het geven van onderwijs en het verrichten van onderzoek moet worden onderscheiden van de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de inhoud van opleidingen en de bijdrage die daarvoor vanuit de verschillende vakgebieden moet worden geleverd. De Onderwijsraad sluit zich bij deze analyse van de WRR aan.

d) De studentenorganisaties en de VSNU-commissie zijn van mening dat het ontbreken van een duidelijk aanspreekpunt en een eenduidige verantwoordelijkheidstoedeling het voor studenten moeilijker maakt hun instellingen aan te spreken op de kwaliteit van het onderwijs. Zo is op dit moment bijvoorbeeld niet duidelijk of een student met een klacht zich moet wenden tot een vakgroep (voor een vraag over het onderwijs), tot de opleidingscommissie (kwaliteit), de examencommissie (tentamens) of het faculteitsbestuur (coördinatie en organisatie), terwijl het juist zou moeten gaan om collectief aanspreken.

e) Ook de sterke oriëntatie op het onderzoek binnen de universiteiten – ook in het personeelsbeleid – wordt door de studentenorganisaties en de VSNU gezien als belemmering voor verbetering van kwaliteit en studeerbaarheid. Verzelfstandiging van de onderzoeksinstituten en onderzoekscholen binnen de universiteit zonder gelijktijdige verzelfstandiging van de onderwijstaak, versterkt deze tendens. Wel wordt geconstateerd dat de aandacht voor onderwijs in het personeelsbeleid aan het toenemen is. De studentenorganisaties wijzen erop dat overlegvormen op het niveau van de onderzoekscholen vaak ontbreken, terwijl daar toch de aio-opleiding is ondergebracht.

f) De studentenorganisatie en de VSNU zijn van mening dat de samenhang en communicatie tussen bestuurslagen en bestuursorganen met verschillende bevoegdheden verbetering behoeft. Ook de kwaliteit van het management van opleidingen en vakgroepen kan worden versterkt. Daarbij wordt geconstateerd dat deze knelpunten nauw

samenhangen met het gegeven dat verantwoordelijkheden en bevoegdheden niet eenduidig zijn belegd.

2.2. *Programma van eisen*

Op basis van de probleemanalyse zijn eisen geformuleerd om te komen tot een versterking van de organisatie van het onderwijs in de universitaire bestuursstructuur, die eveneens integraal uit het rapport van de stuurgroep worden overgenomen:

1) Aanpassing van de wettelijke bepalingen over de universitaire bestuursstructuur moet leiden tot versterkte aandacht voor het onderwijs en bijdragen aan reductie van bestuurslast en overhead. Voor verbetering van de organisatie van het onderwijs dient de aandacht binnen de instellingen maximaal te worden geconcentreerd op het onderwijsproces zelf. De bestuurlijke organisatie daar omheen dient dit te faciliteren.

Er wordt een voorkeur uitgesproken voor een deregulering die de ruimte biedt om binnen instellingen te komen tot een eigen invulling van de bestuursorganisatie. Kernpunten van de bestuursorganisatie dienen in de wet te worden geregeld. Voorts dient de structurele inbreng van studenten op alle niveaus in de wet te worden gewaarborgd.

2) Kwaliteit en studeerbaarheid komen uiteindelijk tot uitdrukking in kwalitatieve en kwantitatieve kenmerken van afzonderlijke opleidingen. De verantwoordelijkheid voor bestuur en uitvoering van het onderwijs zal zoveel mogelijk op het opleidingsniveau belegd moeten worden. Wanneer bestuurlijke verantwoordelijkheden worden belegd op opleidingsniveau, is op dat niveau ook inspraak belegd. Daarbij dient een goede inspraak van studenten gewaarborgd te worden. Het onderwijs vindt plaats binnen de opleidingen, die – voor zover bekostigd door de overheid – zijn neergelegd in het centraal register opleidingen hoger onderwijs (CROHO). Deze opleidingen vormen ook het aangrijpingspunt voor wet- en regelgeving. Het is dan ook vereist dat voor het bestuur en de uitvoering van het onderwijs in de opleidingen een eenduidige verantwoordelijkheid bestaat.

3) Het bestuur van de instelling moet door de overheid en door de studenten aangesproken kunnen worden op de kwaliteit en de studeerbaarheid van de programma's. Een heldere en eenduidige toedeling van bestuurlijke verantwoordelijkheden en toezichhoudende en corrigerende bevoegdheden op elk niveau binnen de instelling is daarvoor een vereiste. Dit principe van integraal management brengt met zich mee dat wie binnen de instelling verantwoordelijk wordt gesteld voor een bepaalde taak ook beschikt over de vereiste bevoegdheden voor het uitvoeren van die taak.

4) Studenten dienen «verhaal te kunnen halen» als de kwaliteit en studeerbaarheid van opleidingen niet voldoen.

Essentieel hierbij is dat dit een collectief «verhaal» is naast het individuele beroep voor individuele problemen. Om dit recht effectief te kunnen uitoefenen dienen studenten betrokken te zijn bij en kennis te kunnen nemen van alle aspecten en resultaten van (voorbereiding, deelname en evaluatie van) de kwaliteitszorg, en dient gewaarborgd te zijn dat studentenoordelen betrokken worden bij het personeelsbeleid.

5) Voor kwalitatief hoogwaardige en studeerbare programma's is zowel onderwijs als onderzoek van hoge kwaliteit een vereiste.

Onderwijs en onderzoek kunnen binnen de universiteit concurrerende belangen vormen, terwijl ze voor hoogwaardig onderwijs, respectievelijk onderzoek juist onderling verweven moeten zijn. Daarom dient de universitaire bestuursorganisatie een evenwichtige afweging van deze belangen te waarborgen. Van oudsher hebben de faculteiten daarbij een centrale functie.

Bezien zal moeten worden hoe de verwevenheid tussen onderwijs en onderzoek moet worden gegarandeerd, wanneer voor het onderwijs op

opleidingsniveau een eigen bestuurlijke lijn wordt gevolgd. Daarbij zouden instellingen zelf het facultaire niveau nader moeten kunnen positioneren. Bevorderen dat interdisciplinariteit in het onderwijs maximaal tot uitdrukking kan komen dient hierbij voorop te staan.

6) Door een heldere verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen de verschillende bestuurslagen moet de communicatie worden verbeterd. Daarbij is van belang dat op alle te onderscheiden niveaus inspraak van de geledingen in samenhang gegarandeerd is.

Het beleid van de universiteit staat ten dienste van de primaire doelstelling van de instelling, het verzorgen van onderwijs en onderzoek, en dient te kunnen rekenen op een breed draagvlak.

3. Kwaliteitsbeleid; onderzoek

Onderwijs en onderzoek kennen in de universitaire organisatie een sterke wisselwerking. Organisatorisch kan het onderzoek op verschillende manieren zijn ingebed: in vakgroepen, werkgroepen, onderzoeksinstituten en onderzoekscholen. Met name in de onderzoekscholen is in recente jaren veel van het onderzoek ondergebracht.

De vormgeving van onderzoekscholen blijkt in de praktijk volgens een gezamenlijke notitie van de Vereniging van Samenwerkende Nederlandse Universiteiten (VSNU), de Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen (KNAW) en de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO)¹ niet zelden gepaard te gaan met gecompliceerde bestuursconstructies, met name indien het aantal interuniversitaire participanten toeneemt.

Daardoor verkeert de onderzoekschool soms in een afhankelijkheidsrelatie tot de participerende instellingen, die belemmerend kan zijn voor een succesvolle ontwikkeling. Gesteld wordt dat de knelpunten voor een belangrijk deel samenhangen met de gespreide toedeling van bestuurs- en beheersbevoegdheden terzake. Vooral wordt benadrukt dat onderzoekscholen een zekere eigenstandigheid zouden moeten hebben en een waarborg voor continuïteit. Integraal management zou ook binnen de onderzoekschool mogelijk moeten zijn. De leiding van een onderzoekschool moet in staat worden gesteld om, binnen de voorwaarden die een werkelijk professionele organisatie stelt en binnen de door de colleges van bestuur gestelde kaders, onderzoek en opleiding goed aan te sturen en het beheer dienstbaar te doen zijn aan de onderzoek- en opleidingsdoelen die men wenselijk acht. Dat brengt met zich dat onderzoekscholen een helder meerjarig financieel perspectief behoeven. Dat betekent óók dat een onderzoekschool een afzonderlijke beheerseenheid moet kunnen zijn. Deze eisen lijken in ieder geval aan de orde te zijn op onderzoeksterreinen die van belang zijn in het perspectief van een sterke economische ontwikkeling.

Zoals is uiteengezet in de Nota Kennis in Beweging², zal op een (beperkt) aantal van zulke terreinen gestreefd worden naar «technologische topinstituten». Onderzoekscholen op desbetreffende terreinen zullen daarvoor een goed vertrekpunt kunnen zijn.

Over de relatie van onderzoekscholen met de «moederfaculteit(en)» zijn diverse rapporten verschenen met tegengestelde visies. De WRR en eerder de Adviesraad voor het Wetenschaps- en technologiebeleid³ hebben voorgesteld om onderzoek binnen de universiteit organisatorisch los te koppelen, waarbij langs andere mechanismen wordt gezorgd voor een sterkere articulatie van het onderwijsbelang – ook ten aanzien van het personeelsbeleid – waardoor de verwevenheid tussen onderwijs en onderzoek gestalte kan krijgen. Aan de andere kant betonen VSNU, KNAW en NWO zich in hun eerdergenoemde notitie geen voorstander van onderbrenging van de onderzoekschool buiten de faculteit. Ook de studentenorganisaties hechten aan sterke binding tussen onderwijs en onderzoek.

¹ Notitie «ontwikkeling stelsel onderzoekscholen», mei 1995.

² Nota «Kennis in beweging», Kamerstukken II, 1994–1995, 24 229, nr. 1.

³ Adviesraad voor het Wetenschaps- en technologiebeleid, 15-Advies over onderzoekscholen, Den Haag, januari 1994.

Samengevat stelt het kwaliteitsbeleid voor de onderzoekorganisatie, gericht op de vorming van een kwalitatief hoogstaand stelsel van onderzoekscholen, de volgende eisen aan de bestuursstructuur: de onderzoeksschool dient een herkenbare plaats te hebben in het strategisch beleid van de instelling, waarbij een centrale rol wordt vervuld door de faculteiten.

Voorts is het gewenst dat de onderzoeksschool integraal management kan voeren en daarmee de positie als afzonderlijke beheerseenheid krijgt.

4. Verzelfstandiging

In de jaren tachtig is met de HOAK-nota (hoger onderwijs; autonomie en kwaliteit¹) een proces in gang gezet, waarin bij de toekenning van verantwoordelijkheden en bevoegdheden steeds de vraag aan de orde is of deze aan de overheid dienden te blijven, dan wel dat een plaatsing ervan bij het veld niet méér voor de hand zou liggen. Als algemeen adagium kan daarbij gesteld worden dat waar mogelijk bevoegdheden en verantwoordelijkheden toebedeeld moeten worden aan de instellingen en slechts daar waar noodzakelijk bevoegdheden en verantwoordelijkheden bij de overheid blijven liggen. In dit proces, dat zich sinds het uitkomen van de HOAK-nota gestaag ontwikkelt, wordt nu een volgende stap gezet.

In recente discussies over de bestuursorganisatie is herhaaldelijk door veld en politiek gewezen op belemmeringen die de huidige wetgeving in zich bergt om te komen tot verdere «ontstatelijking» van de universiteiten. Karakteristiek van de huidige wetgeving is dat de universitaire bestuursorganisatie betrekkelijk dwingend en eenvormig wordt voorgeschreven. De omstandigheden in de omgeving van de afzonderlijke universiteiten en hun bestuurlijke tradities zijn echter vaak zeer verschillend.

Te constateren is dat de afzonderlijke universiteiten een uiteenlopende bestuurspraktijk hebben ontwikkeld die veelal aansluit op de specifieke, eigen omstandigheden. De universiteiten ontwikkelden elk een eigen bestuurscultuur. Het wegnemen van belemmeringen daarvoor past in het streven naar deregulering en globalisering van regelgeving.

De discussie over verzelfstandiging heeft een nieuwe impuls gekregen door de samenloop van een aantal ontwikkelingen. In de eerste plaats heeft de discussie rond het stelsel van het hoger onderwijs, die in 1995 is gevoerd, onder meer opgeleverd dat, wat er ook zij van de verdere inhoudelijke ontwikkeling, de instellingen meer baas in eigen huis moeten zijn. Concretisering van het toekomstig beleid voor het onderwijsvolume en de vormgeving van het onderwijs zal in toenemende mate mede profielbepalend worden voor de instellingen. Daarvoor dient ruimte te worden gecreëerd, ook in bestuurlijke zin, aangezien universiteiten scherpere keuzen zullen moeten maken ten behoeve van de ontwikkeling van onderwijs en onderzoek, profilering en samenwerking.

In de tweede plaats dient te worden stil gestaan bij de positionering van de universiteiten in de samenleving. Meer en meer treden de universiteiten hier zelfstandig op ten gevolge van decentralisatie van bevoegdheden. De decentralisatie van de huisvestingsfunctie is daarvan een voorbeeld. Hierdoor verandert niet alleen de relatie tussen de overheid en de instellingen, maar komen ook de instellingen op een andere manier ten opzichte van hun respectievelijke contractpartners te staan. Ook langs deze weg van verzelfstandiging stelt decentralisatie eisen aan de bestuurlijke organisatie van de instellingen.

Hierboven is een programma van eisen geformuleerd dat gericht is op verhoging van de onderwijskwaliteit. Daarin is onder meer aangegeven dat de verhouding tussen universiteit en studenten meer wederzijds verplichtende elementen in zich dient te bergen. In dat verband is ook aan de orde dat in de Stuurgroep Kwaliteit en Studeerbaarheid is afgesproken

¹ Kamerstukken II, 1985–1986, 19 253, nrs. 1–2.

dat er door de instellingen kwaliteitsplannen zullen worden opgesteld, waarbij «leveringsvoorwaarden» ten grondslag komen te liggen aan de onderwijsrelatie. Dit kwaliteitscomplex zal door de instellingen op verschillende wijzen worden uitgewerkt, waarbij het passend is dat de overheid ruimte biedt voor een zelfstandige invulling.

In het voorgaande zijn eisen beschreven voor een bestuursorganisatie in het universitaire bestel, waarvan zelfstandigheid de kern vormt. Voor de duidelijkheid zij opgemerkt dat het hier vanzelfsprekend niet gaat om verzelfstandiging in de zin van verzelfstandiging van een onderdeel van de rijksdienst. Sinds 1960 is een ontwikkeling ingezet die er in 1993 onder meer in uitmondde dat geen van de openbare universiteiten meer als rijksuniversiteit wordt aangeduid. Het gaat hier om een zelfstandige positionering van de universitaire organisatie in een open maatschappij.

5. Synthese van eisen; de nieuwe structuur

Het universitair bestel staat voor grote opgaven: de kwaliteit van onderwijs en onderzoek moet versterkt worden; instellingen moeten opnieuw hun plaats bepalen ten opzichte van de overheid, ten opzichte van elkaar en in hun omgeving; en ten slotte zullen zij het toekomstig beleid voor het wetenschappelijk onderwijs, waaronder de uitkomsten van het stelseldebate, moeten implementeren.

De huidige bestuursstructuur heeft in belangrijke mate vorm gekregen aan het begin van de jaren zeventig, en is sindsdien weliswaar ingrijpend maar niet fundamenteel gewijzigd. In de voorbije periode is tevens een door die structuur bepaalde bestuurscultuur ontstaan. De omgeving van de universiteit is in die periode echter aanzienlijk veranderd. De voorgestelde wijzigingen kunnen dan ook mede beargumenteerd worden vanuit de noodzaak om de bestuursstructuur aan te passen aan de eisen van de tijd, in de verwachting dat daarmee tevens een daarop toegesneden nieuwe bestuurscultuur zal ontstaan. De veranderingsambitie in het veld geeft thans het momentum, dat aangegrepen moet worden om de universiteiten in bestuurlijk opzicht te moderniseren.

De toekomstige veranderingen zullen op alle niveaus in de bestuurskolom van de universiteit aangrijpen en elk niveau zal daarop moeten kunnen reageren, ieder vanuit zijn eigen perspectief en gericht op zijn specifiek niveau. De gestelde eisen zijn zodanig dat niet volstaan kan worden met een aanpassing op slechts één niveau of van slechts één aspect van de bestuurlijke organisatie. De veranderingen dienen dan ook steeds in hun onderlinge samenhang te worden gezien.

Een centraal element in de eisen die aan de bestuursorganisatie worden gesteld, is de eenduidige toedeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden, zodat er sprake kan zijn van integraal management. Dit is een voorwaarde om te komen tot een slagvaardig universitair bestuur. Dit geldt voor het onderwijs, voor het onderzoek en voor de instelling als geheel.

Daarmee hangt samen de eis dat de organisatie of een onderdeel ervan moet kunnen worden aangesproken op de uitoefening van de toegekende bevoegdheden, het «rekenschap» afleggen. Daarop wordt in dit wetsvoorstel ook de positie van studenten en de relatie tussen de instellingen en de overheid geprofileerd.

Om accuraat te kunnen inspelen op vragen die vanuit overheid en maatschappij aan de universiteiten worden gesteld, moet de bestuursstructuur erin voorzien dat de besluitvorming op elk van de universitaire niveaus zorgvuldig tot stand komt met voldoende draagvlak voor implementatie. De eis van inspraak op de daartoe relevante niveaus is dan niet alleen een redelijke, maar ook een noodzakelijke voorwaarde om veranderingen doelmatig en doeltreffend te kunnen doorvoeren.

Aanpassingen zijn dus nodig op alle niveaus van de universitaire bestuurskolom, waarbij de eisen vanuit het onderwijs en onderzoek vooral samenhangen met de inrichting van het basis- en middenniveau en de eisen die voortkomen uit verzelfstandiging en de omgang met het stelsel als geheel, vooral richtinggevend zijn voor het topniveau. Vergeleken met de huidige structuur is er sprake van een wezenlijk andere besturingsfilosofie. De verschillende partijen binnen de universiteit worden anders ten opzichte van elkaar gepositioneerd en de universiteit als geheel komt in een andere relatie tot de overheid te staan. De voorgestelde aanpassingen voor de bestuurlijke vormgeving op de verschillende niveaus vormen tezamen en in onderling verband de grondslag voor die nieuwe besturingsfilosofie. Deze kenmerkt zich door het wegnemen van belemmeringen voor een eigen inrichting van de bestuursorganisatie door universiteiten, in plaats van door centrale structurering in landelijke regelgeving.

In de vigerende regeling staan, op vaak gedetailleerde wijze, de horizontale relaties centraal tussen college van bestuur en universiteitsraad en tussen faculteitsbestuur en faculteitsraad. In de voorgestelde regeling komt een detaillering van de horizontale verhoudingen niet meer voor, aangezien er geen sprake meer is van medebestuur door de raden. Wel is sprake van een zekere mate van «verticalisering» van de interne relaties, onder handhaving van de eigen verantwoordelijkheid van de faculteit. In de nieuwe regeling komt derhalve de verticale bevoegdheidsverdeling tussen college van bestuur en decanen nadrukkelijk in beeld. De universiteit kan dan ook meer als een bestuurlijke eenheid optreden. De concrete invulling van de onderlinge verhoudingen is zoveel mogelijk overgelaten aan de universitaire bestuurders zelf. Slechts daar waar het vanuit de taakstelling van de universiteit en de medezeggenschapsverhoudingen nodig is geoordeeld, bevat de wet een regeling.

Met het wetsvoorstel wordt een algemeen bestuurlijk kader gegeven, waarbinnen zoveel als mogelijk vrijheid wordt gegeven aan de instellingen om de interne organisatie in te richten. In de beleidsnotitie van 28 september 1992 werd de mogelijkheid beschreven dat de universiteiten via een bestuurlijk charter af zouden kunnen wijken van de wettelijk voorgeschreven bestuursstructuur. Daarbij werd in de beleidsnotitie evenwel aangetekend dat het charter uitsluitend betrekking zou kunnen hebben op de verdeling van bevoegdheden tussen enerzijds het centrale niveau en anderzijds het facultaire niveau en daarvan afgeleid de wijze waarop de universiteitsraad tot stand komt en de leden van het college van bestuur voor benoeming worden voorgedragen. Bovendien werd in de beleidsnotitie nog gesteld dat de facultaire organisatie, met daarbinnen de vakgroepen, wettelijk verankerd moet blijven.

In dit wetsvoorstel wordt geen afstand gedaan van de algemene notie van de beleidsnotitie, nl. dat de instellingen meer vrijheid krijgen en verantwoordelijkheid dienen te gaan dragen voor de eigen inrichting. In vergelijking met de mogelijkheid die de charters zouden geven, geeft het wetsvoorstel meer ruimte voor eigen invulling, bijvoorbeeld door ook voor het basisniveau de mogelijkheid te bieden voor een eigen inrichting.

In die zin neemt het aantal vrijheidsgraden voor de universiteiten toe.

Zoals hiervoor reeds is aangegeven, zijn de eisen die voortkomen uit verzelfstandiging en de omgang met het stelsel als geheel vooral richtinggevend voor de inrichting van het topniveau van de universiteit. De bestuurskracht van het college van bestuur wordt versterkt door vergroting van de afstand tussen de overheid en de instelling en door binnen de instelling de bestuursbevoegdheden eenduidig bij het college van bestuur te concentreren. Hierbij dient ervoor gewaakt te worden dat het nieuwe bestuursmodel uit balans raakt: relevante belangen moeten tot hun recht kunnen komen terwijl er daarnaast een gezond tegenwicht moet

zijn voor het versterkte bestuur. Daartoe wordt een raad van toezicht-model voorgesteld. Dat model voorziet erin dat de diverse belangen aan bod kunnen komen en waarborgt tevens dat het toezicht op het bestuur, dat thans door de minister wordt uitgeoefend, in een meer decentrale vorm kan worden uitgeoefend.

Nadat hier eerst in grove lijn de voorgestelde wijzigingen zijn samengevat, bevatten de volgende hoofdstukken een beschrijving van achtereenvolgens de onderwijsorganisatie, de onderzoekorganisatie, het integraal management, de topstructuur en de medezeggenschap en rechtsbescherming.

5.1. Basisniveau

De belangrijkste wijziging op het basisniveau is het uit de wet schrappen van de vakgroepen als bestuurlijke organisatievorm voor de inrichting van het onderwijs. Daarmee worden belemmeringen weggenomen om de verantwoordelijkheid voor het onderwijs op het opleidingsniveau zelf te beleggen. Deze verantwoordelijkheid komt te liggen op het middenniveau, waar de decaan ook bevoegdheden krijgt voor een adequate organisatie van het bestuur van het onderwijs in de opleidingen binnen de faculteit. In de voorgestelde structuur verliezen de vakgroepen hun wettelijke basis.

5.2. Middenniveau

De faculteit is de basis voor het wetenschappelijk onderwijs en onderzoek. Het onderwijs wordt georganiseerd langs de lijn van opleidingen.

Op het facultaire niveau wordt integraal management mogelijk gemaakt door bestuur en beheer in één hand te geven, de hand van de decaan, die optreedt als faculteitsbestuur. Een voordeel hiervan is dat de decaan individueel aanspreekbaar is.

De decaan wordt benoemd, geschorst en ontslagen door het college van bestuur. Dit bestuursorgaan kan de decaan tevens het beheer van de faculteit opdragen. De mogelijkheid is aanwezig dat het college van bestuur overgaat tot benoeming van een meerhoofdig faculteitsbestuur met dezelfde verantwoordelijkheden en bevoegdheden als een eenhoofdig faculteitsbestuur. In dat geval is de decaan voorzitter van het faculteitsbestuur.

Ter bevordering van de eenheid van beleid en als element voor de strategische profilering van de instelling kan het college van bestuur richtlijnen geven voor de coördinatie en organisatie van het onderwijs en de wetenschapsbeoefening. Hierbij kan het ook gaan om de formulering van strategische prioriteiten. Hoe ver de instellingen daarin willen gaan, is een zaak van samenspraak tussen de verschillende niveaus binnen de instelling. De mogelijkheid wordt geopend dat onderzoekscholen (ook beheersmatig) los kunnen staan van de faculteit, waarbij de onderzoekschool capaciteit levert voor de opleidingen.

De faculteitsraad wordt – tenzij wordt gekozen voor gedeelde medezeggenschap (zie hoofdstuk 10) – een medezeggenschapsorgaan waarin personeel en studenten gezamenlijk inspraak hebben. De faculteitsraad heeft op grond van de wet instemmingsrechten op het faculteitsreglement en op een groot deel van de onderwijs- en examenregeling. Voorts kunnen studenten in een opleiding voor hun belangen opkomen, indien de opleiding niet voldoet aan het studentenstatuut. De vormgeving daarvan wordt vastgelegd in het faculteitsreglement.

5.3. Topniveau

Integraal management wordt op het topniveau mogelijk gemaakt door eenduidige toedeling van bestuursbevoegdheden aan het college van bestuur. Het wetsvoorstel bevat een regeling voor de universiteitsraad als een medezeggenschapsorgaan, waarin in een ongedeelde structuur personeel en studenten inspraak hebben.

De universiteitsraad heeft, analoog aan het regime dat sinds 1 maart 1996 voor het h.b.o. van kracht is, instemmingsrecht op onder meer het instellingsplan en het bestuurs- en beheersreglement. In een zorgvuldig proces kan het instellingsbestuur besluiten dat de Wet op de ondernemingsraden van toepassing zal zijn. In dat geval dient het instellingsbestuur een regeling te treffen waardoor de invloed van studenten op vergelijkbare wijze uitgeoefend kan worden als in de situatie van een universiteitsraad.

Het college van bestuur beschikt derhalve over vergaande bevoegdheden, die samenhangen met integrale verantwoordelijkheidstoedeling. Daardoor is slagvaardig bestuur mogelijk. Door de toekenning van een afgewogen medezeggenschapsrecht aan de universiteitsraad en de invoering van een raad van toezicht naar analogie van de academische ziekenhuizen ontstaat een stelsel van checks and balances. Bovendien wordt ook vanuit een meer eigenstandige positie door het middenniveau bijgedragen aan een evenwichtig bestuur op topniveau.

De raad van toezicht heeft een verantwoordingsplicht jegens de overheid. De raad heeft goedkeuringsbevoegdheid op de strategische documenten van de instelling. Voorts bezit hij het benoemingsrecht voor de leden van het college van bestuur. De leden van de raad van toezicht worden benoemd, geschorst en ontslagen door de minister.

6. De onderwijsorganisatie

De verantwoordelijkheid voor de organisatie van de opleidingen wordt op het opleidingsniveau zelf belegd. Dit wordt door alle partijen in de discussie over de bestuursstructuur onderschreven.

De organisatie van het onderwijs in opleidingen kan op verschillende manieren gestalte krijgen, bij voorbeeld in de vorm van een opleidingsdirecteur, die is bekleed met alle noodzakelijke operationele bevoegdheden voor het dagelijks bestuur van de opleiding, inclusief operationele bevoegdheden ten aanzien van personele aangelegenheden.

Op dit algemene uitgangspunt van onderwijsorganisatie in opleidingen volgen een aantal keuzemomenten, waarvan het belangrijkste is de vraag of de wet op dit punt voorschrijvend of slechts faciliterend moet zijn. Strikte wetgeving op dit onderdeel heeft tot voordeel dat in organisatorische zin helderheid wordt verschaft aan alle partijen die bij het onderwijsproces zijn betrokken. Toch is hieraan om een aantal zwaarwegende redenen niet de voorkeur gegeven.

In de eerste plaats garandeert een formele structuur op zichzelf nog geen kwalitatief goede uitwerking. Daarvoor is draagvlak nodig, met name in de interne organisatie op het niveau van de werkvloer.

In de tweede plaats is overwogen dat er in organisatorische zin grote verschillen bestaan tussen opleidingen en de instellingen die deze huisvesten. Sommige opleidingen zijn kleinschalig en worden thans verzorgd door één vakgroep of binnen een kleine faculteit. Andere opleidingen verenigen bijdragen in zich van verschillende disciplines, die niet zelden afkomstig zijn uit verschillende faculteiten. Het wettelijk voorschrijven van een vast model voor de inrichting van het onderwijs komt onvoldoende tegemoet aan deze veelvormigheid in de praktijk.

Een derde element in de afweging vormt de constatering dat bij diverse instellingen experimenten in gang zijn gezet om te komen tot een organisatie van het onderwijs, onder andere via de figuur van de

onderwijsdirectie. Dit blijkt onder meer vanwege het verwerven van draagvlak een langdurig, maar gestaag verlopend proces. Deze initiatieven mogen niet worden gefrustreerd door het voorschrijven van een vast stramien.

De centrale gedachte voor de versterking van de organisatie van de opleiding is dat het niet primair gaat om de vorm waarin dit geschiedt, maar om de vraag of de gekozen organisatievorm de kwaliteit van het onderwijs ten goede komt. Hierop kan als direct verantwoordelijke de decaan worden aangesproken. Het college van bestuur kan ook hier, zij het op hoofdlijnen, een verantwoordelijkheid nemen. Het college van bestuur kan immers richtlijnen opstellen, die als kader dienen waarbinnen de decaan het bestuur en de inrichting van de faculteit nader regelt.

Vanwege deze redenen heeft de wettelijke verankering van de verantwoordingsstructuur verre de voorkeur boven het voorschrijven van een vast model voor de inrichting van het onderwijs. Dit heeft overigens wel consequenties voor de inrichting van het verantwoordingsproces. Op de verschillende niveaus in het universitaire bestuur wordt hieraan vorm gegeven.

Naast hetgeen hierover wordt beschreven bij de nadere beschouwing van de topstructuur zijn garanties op het niveau van de opleiding ingebouwd in de vorm van inspraak en het openen van een «collectief verhaalsrecht» voor een groep van studenten, naast het individuele beroep dat door een student op grond van reeds geldende wettelijke bepalingen voor individuele problemen kan worden ingesteld. Een groep studenten kan rechtstreeks beklag doen bij de decaan ter zake van de naleving van verplichtingen van de instelling jegens studenten. Het faculteitsreglement dient hiertoe een nadere regeling te bevatten.

Het bestuur van onderwijs op opleidingsniveau wordt aldus mogelijk gemaakt via deregulering en het wegnemen van belemmeringen in de wetgeving. Daarbij blijven de opleidingscommissies bestaan en vormen zij de gesprekspartner voor het bestuur van de opleiding. Aangezien in het bestuur van de opleiding integraal management mogelijk wordt, kan de visie van de studenten meer dan thans het geval is, worden meegewogen in het personeelsbeleid dat voor de opleiding wordt gevoerd.

De decaan wordt belast met de nadere regeling van het bestuur en de inrichting van de opleidingen in het faculteitsreglement. De decaan krijgt daartoe de wettelijke opdracht. Indien er een opleidingsbestuur wordt ingesteld, is dit volledig verantwoordelijk verschuldigd aan de decaan. Omgekeerd berust dan bij de decaan de verantwoordelijkheid te zorgen dat het bestuur van de opleiding voldoende is toegerust voor die taak.

De faculteitsraad heeft instemmingsbevoegdheid op die onderdelen van de onderwijs- en examenregeling die de inrichting van het onderwijs en de positie van studenten daarbinnen betreffen.

7. De onderzoekorganisatie

Een van de belangrijkste opmerkingen die gemaakt is over de relatie tussen de bestuursstructuur en de organisatie van het onderzoek is, dat de bevoegdheden daaromtrent versnipperd zijn toebedeeld. Door de verantwoordelijkheden en bevoegdheden in de voorgestelde bestuursstructuur helder aan te geven wordt dit probleem al voor een deel opgelost. Bovendien wordt de besluitvorming aanzienlijk transparanter vanwege het opheffen van de medebestuurbevoegdheden van faculteits- en universiteitsraden, waardoor slechts twee bestuursorganen, elk vanuit hun eigen positie in de universiteit, betrokken zijn bij de vormgeving van het onderzoek: het college van bestuur en de decaan. Immers, in de huidige situatie bezitten de raden diverse bevoegdheden ten aanzien van het onderzoek.

De voorgestelde bestuursstructuur kan de onderzoekorganisatie op een aantal manieren versterken. Bij voorbeeld kan de positionering van de onderzoekschool in het strategisch beleid van de instelling nader vorm worden gegeven door het college van bestuur in samenwerking met de faculteiten.

Dat zou zo kunnen worden uitgewerkt dat de onderzoekschool een sterke, intern verzelfstandigde positie gaat innemen. En ten slotte kan die verzelfstandiging gepaard gaan met eigen beheersbevoegdheden, opdat er ook bij de onderzoekschool sprake kan zijn van werkelijk integraal management. Centraal staat dus de mogelijkheid om onderzoekscholen te verzelfstandigen.

Een belangrijk vraagpunt is hoe aan deze verzelfstandiging vorm wordt gegeven in combinatie met de voorgestelde versterking van de organisatie van het onderwijs op opleidingsniveau, opdat adequate waarborgen bestaan voor de verwevenheid van onderwijs en onderzoek. De voorstellen die in de discussie in de afgelopen maanden zijn gedaan voor de inbedding van het onderzoek in de universitaire structuur, bevinden zich op een continuüm met aan de ene kant een volledige integratie van onderwijs en onderzoek in de faculteit en aan de andere kant een model waarin het onderzoek in een aparte kolom wordt georganiseerd naast de onderwijsorganisatie. Dit laatste model, beschreven door de WRR, gaat ver en bergt het gevaar in zich dat onderwijs en onderzoek elk hun eigen ontwikkeling kennen zonder onderlinge verbondenheid. Toch kan niet worden ontkend dat voor bepaalde delen van het onderzoek een meer eigenstandige positionering voordelen heeft in termen van herkenbaarheid, transparantie, internationale profilering en kwaliteit. Dat is de reden dat in dit wetsvoorstel op dit punt openingen worden geboden voor verschillende organisatievormen. In die structuur krijgen de faculteiten wel sterker het karakter van een onderwijsinstituut, bestaande uit een verzameling opleidingen met behoud van verantwoordelijkheid voor dat deel van het onderzoek, dat niet in buitenfacultaire onderzoekscholen is ondergebracht. Onderzoekscholen en onderzoeksinstituten kunnen ook naast de faculteit, of zelfs de universiteit, worden gepositioneerd, uiteraard met behoud van waarborgen voor academische vrijheid.

Vanwege de verwevenheid van onderwijs en onderzoek achten wij een blijvende band nodig tussen onderzoekschool en «moederfaculteit(en)». Bovendien mag ook een na te streven stelsel van onderzoekscholen al dan niet intern verzelfstandigd – niet ten koste gaan van het wetenschappelijk onderwijs. Van wezenlijk belang is dat de faculteiten zich «mede-eigenaar» moeten weten van hun onderzoekscholen.

Deze nieuwe samenhang moet onder meer waarborgen dat de faculteit te allen tijde een beroep op de onderzoekorganisatie kan doen voor de bemensing van het onderwijsproces. Hierover moeten goede afspraken worden vastgelegd tussen faculteit en onderzoekorganisatie. Dit maakt een heldere verantwoordelijkheidsverdeling mogelijk.

Indachtig deze voorwaarden wordt, om tegemoet te komen aan de ambitie om excellent onderzoek tevens een «eigen gezicht naar buiten» te geven, de mogelijkheid gegeven dit onderzoek in een zeer zelfstandige structuur vorm te geven. Hoe ver instellingen daarin willen gaan is uitdrukkelijk een eigen verantwoordelijkheid. Deze opvatting wordt gesteund door het feit dat ook voor dit «verzelfstandigde» onderzoek de eis moet blijven gelden dat het door de faculteit(en) waar het van uitgaat, opgevat wordt als een eigen activiteit. In deze situatie nemen de faculteiten in beginsel het initiatief tot de vorming van een onderzoekschool. Het college van bestuur kan, in overeenstemming met de betrokken faculteiten, overgaan tot een eigen positionering van de onderzoekschool.

Het zijn daarbij de facultaire organisaties zelf, die bepalen hoever zij wensen te gaan met de zelfstandige positionering van het onderzoek. Om deze redenen mag worden aangenomen dat met behoud van facultaire en

universitaire verantwoordelijkheden terzake, ruimte wordt gemaakt voor een duidelijke onderzoekorganisatie met respect voor de lokale cultuur. De verwevenheid tussen onderwijs en onderzoek krijgt dan op de volgende wijze gestalte. In de eerste plaats doordat vanzelfsprekend een gedeelte van het onderzoek binnen de faculteit plaatsvindt en dus rechtstreeks door de faculteit wordt bepaald; in de tweede plaats door de bevoegdheidsverdeling ter zake van verzelfstandiging van onderzoekscholen en de betrokkenheid van de faculteiten bij verzelfstandigde onderzoekscholen; en in de derde plaats doordat de onderwijsorganisatie ten behoeve van de opleidingen docenten «inkoopt» bij de onderzoekorganisatie, die daarmee ook functioneert als capaciteitsorganisatie.

Het ligt, gegeven de plaats en betekenis van de onderzoekschool in het universitaire bestel, in de rede dat een onderzoekschool in beginsel voor een langere periode wordt ingesteld. De dynamiek van het universitaire onderzoek kan aanleiding zijn om periodiek tot herziening te komen. Het is dan ook noodzakelijk dat regelmatig een uitgebreide evaluatie plaats vindt, niet alleen van de kwaliteit, maar ook van de missie van een onderzoekschool. De erkenningsperiode is tegen die achtergrond ook op vijf jaar gesteld.

Eenzelfde benadering willen wij volgen wanneer het gaat om de verzelfstandiging van een onderzoekschool. Na afloop van de periode waarvoor de onderzoekschool is verzelfstandigd, kan deze status worden gecontinueerd. Dit vraagt een nieuw besluit van het college van bestuur, opnieuw in overeenstemming met de betrokken faculteiten. Het ligt voor de hand dat een evaluatie mede ten grondslag zal liggen aan zo'n besluit.

De wetenschapsbeoefening vindt plaats binnen de faculteiten. Het strategisch onderzoekbeleid is echter een verantwoordelijkheid van het college van bestuur. Het college van bestuur heeft tot taak de kwaliteit van het onderzoek te waarborgen en, in nauwe samenspraak met de decanen, te bevorderen dat binnen en tussen de faculteiten en, waar nodig, in samenwerking met de colleges van bestuur van andere universiteiten, hoogwaardig onderzoek zich verder kan ontplooiën. Het college van bestuur kan daartoe kaderstellende richtlijnen vaststellen. In samenhang met de budgetverantwoordelijkheid van het college van bestuur kan deze mogelijkheid, naar wij verwachten, effectiever worden benut. Het initiatief en de verantwoordelijkheid voor een dergelijk strategisch beleid liggen bij het college van bestuur. Het bestuur op het middenniveau kan binnen de door het college van bestuur gegeven kaders nadere invullingen geven.

De erkenningsprocedure voor de onderzoekscholen door de Erkenningscommissie Onderzoekscholen (ECOS) bij de KNAW waarborgt dat deze aan criteria van kwaliteit terzake van wetenschap, scholing en bestuur beantwoorden. Deze erkenningsprocedure heeft zich in de praktijk een zodanige positie weten te verwerven dat gesproken kan worden van een succesvolle wijze van zelfregulering. Dienaangaande worden – vanzelfsprekend – op dit punt dan ook geen wijzigingen voorgesteld.

De decaan is in de nieuwe regeling belast met het bestuur en de inrichting van het facultaire onderzoek, een en ander binnen de door het college van bestuur gestelde kaders. Het ligt in de rede dat de decaan daarbij zal handelen in goed overleg met hen die in het bijzonder de professie vertegenwoordigen, de hoogleraren.

In de wettelijke regeling komen de vakgroepen als bestuurlijke eenheden binnen de universiteit niet meer voor. Hierdoor vervalt tevens de vakgroep als wettelijk voorgeschreven basisorganisatie voor het onderzoek. De inrichting van het basisniveau wordt een verantwoordelijkheid van het universitaire bestuur op top- en middenniveau. Ook zal bij ontbreken van een vakgroep de werkrelatie tussen de hoogleraren en de overige leden van de wetenschappelijke staf niet meer door het vakgroepsbestuur geregeld worden. In lijn met de integrale verantwoordelijkheidstoedeling voor het bestuur en de inrichting van de

faculteit voor het onderwijs en de wetenschapsbeoefening aan de decaan, bezit deze tevens de bevoegdheid te bepalen hoe de overeenstemmings- en toezichtrelatie zal zijn tussen de hoogleraren en de wetenschappelijke staf.

De benoeming van het bestuur van de onderzoekscholen is een interne zaak van universitaire bestuursorganen, waarover tussen het middenen topniveau goede afspraken gemaakt moeten worden.

De geschetste benadering kan ertoe leiden dat op de verschillende universiteiten verschillende organisatorische structuren zullen ontstaan. Gegeven de dynamiek van het onderzoek en het mede-profielbepalende karakter ervan voor de instelling, is dit een goede ontwikkeling.

Hierboven was de interne verzelfstandiging van onderzoekscholen binnen een universiteit aan de orde.

Onderzoekscholen van twee of meer universiteiten komen tot stand via een gemeenschappelijke regeling tussen de betrokken colleges van bestuur. Alsdan bepalen deze colleges van bestuur tevens de vormgeving en de (wijze van) samenstelling van het bestuur.

De hier voorgestelde verzelfstandiging van onderzoekscholen, zowel binnen een universiteit als bij onderzoekscholen van meer dan één universiteit, heeft ook consequenties voor de inrichting van de medezeggenschap. Onderzoekscholen binnen universitair verband volgen de medezeggenschapsstructuur van de desbetreffende instelling. Het bestuur van een verzelfstandigde universitaire onderzoekschool dient voor deze beheerseenheid de keuze te bepalen tussen een gedeeld of een ongedeeld medezeggenschapstelsel (artikel 9.49).

8. Integraal management

Voor de organisatie van het onderwijs, van het onderzoek en voor de instelling als geheel wordt integraal management mogelijk gemaakt. Hiermee wordt de situatie bedoeld waarin bestuur en beheer in één hand zijn gelegd, opdat de taakverantwoordelijkheden ondersteund zijn door bevoegdheden op zodanige wijze dat de verantwoordelijke ook aangesproken kan worden.

Integraal management vereist niet alleen een bij elkaar brengen van bestuur en beheer, maar tevens een herziening van de verantwoordelijkheidsverdeling tussen raden en besturen. Integraal management heeft alle belang bij een volwaardige medezeggenschap. Door de taken die de raden thans hebben (medebestuur, toezicht en controle) uit elkaar te halen, kan de medezeggenschap vanuit een vrijere positie vorm krijgen en aan kracht winnen.

Bij integraal management past ook dat de instellingen binnen een aantal randvoorwaarden zelf invulling geven aan de bestuurlijke organisatie. De verdeling van taken en bevoegdheden dient te worden opgenomen in het bestuurs- en beheersreglement. Integraal management vereist bovendien een goed informatiestelsel. Besturen moeten kunnen besturen op basis van goede interne en externe informatie. In de interne informatievoorziening kunnen de opleidingscommissies, de universiteits- en faculteitsraden en medezeggenschapsorganen een belangrijke rol vervullen.

Op het middenniveau wordt de organisatie van het onderwijs versterkt door integraal management mogelijk te maken door opheffing van de scheiding van bestuur en beheer. Beide kunnen in handen komen van de decaan, de middenbestuurder van de universiteit. Bij integraal management op facultair niveau oefent het faculteitsbestuur een aantal bevoegdheden uit met directe gevolgen voor het financieel beheer van de universiteit. Tegen deze achtergrond ligt het in de rede dat de figuur van de beroepsdecaan meer gangbaar wordt binnen de Nederlandse

universiteiten. Het ligt dan voor de hand dat de decaan wordt benoemd door het college van bestuur, dat hem bij mandaat beheerstaken opdraagt. Hierdoor wordt het voor de decaan mogelijk gemaakt beleidsmatige en beheersmatige beslissingen in onderling verband te nemen, bij voorbeeld ten aanzien van beslissingen met personele consequenties of gevolgen voor de aanschaf van apparatuur.

De uitvoering van beheerstaken door de decaan stelt specifieke eisen aan zijn professionaliteit. Hier kan het college van bestuur zijn verantwoordelijkheden dragen vanwege zijn benoemingsrecht van de decaan. Het ligt voor de hand dat de decaan een hoogleraar is om met voldoende gezag de faculteit te kunnen leiden.

Het college van bestuur is uiteindelijk aanspreekbaar op het totale financiële beleid van de instelling. De wet verschaft daarom niet de grondslag voor de overdracht van taken (delegatie) aan andere organen van de universiteit. Doordat het college van bestuur van het opdragen van taken (mandatering) gebruik zal moeten maken, wordt duidelijk tot uitdrukking gebracht dat de faculteit zijn beheerstaken uitvoert onder de eindverantwoordelijkheid van het college van bestuur. Bij de mandaatsfiguur behoort zowel de bevoegdheid voorwaarden te stellen als ook submandatering mogelijk te maken. Een en ander is eigen aan deze rechtsfiguur, zodat afzonderlijke wettelijke bepalingen achterwege kunnen en moeten blijven. De faculteit heeft daarnaast eigen bij wet toegekende bevoegdheden ten aanzien van de inhoud van onderwijs en wetenschapsbeoefening. Hierin komt de autonomie van de faculteit tot uitdrukking. Wel heeft het college van bestuur de mogelijkheid vooraf richtlijnen te stellen met het oog op de organisatie en coördinatie van onderwijs en wetenschapsbeoefening. Achteraf kan hij, indien noodzakelijk, beslissingen van de decaan dienaangaande schorsen of vernietigen. Het strategische onderwijsbeleid en onderzoekbeleid vormen uitdrukkelijk de integrale verantwoordelijkheid van het college van bestuur. Tot de integrale verantwoordelijkheid van het college van bestuur behoort ook de goedkeuring van reglementen ter zake van de organisatorische inrichting van faculteiten en opleidingen (zie het voorgestelde artikel 9.14, vierde lid).

Vooraf met het oog op de academische vrijheid van onderwijs en onderzoek verdient de bevoegdheid van het college van bestuur tot het geven van richtlijnen enige nuancering.

De faculteit heeft een eigen verantwoordelijkheid wat betreft de inhoud en de vormgeving van het onderwijs en het onderzoek. Met name door de autonomie ten aanzien van de inhoud kan de vrijheid van onderwijs en onderzoek tot zijn recht komen en wordt inhoud gegeven aan de opdracht van artikel 1.6 van de WHW, dat aan de instellingen de academische vrijheid in acht wordt genomen. Richtlijnen zijn hier niet aan de orde. Ook wat betreft de vormgeving van het onderwijs en het onderzoek ligt het zwaartepunt bij de faculteit. Hier moet de verantwoordelijkheid gezien worden in samenhang met de bevoegdheid die het wetsvoorstel toekent aan het college van bestuur om richtlijnen te geven aan de decaan wat betreft structurerende elementen van de faculteit.

In de beheerssfeer is het vraagstuk of richtlijnen van het college van bestuur inbreuk maken op de academische vrijheid of de facultaire autonomie niet aan de orde. Bij het beheer is er immers steeds sprake van bevoegdheden, die afgeleid zijn van de algemene bevoegdheid van het college van bestuur. Het college van bestuur draagt voor het beheer de eindverantwoordelijkheid. De algemene bevoegdheid tot het beheer impliceert het geven van algemene richtlijnen als behorend tot de uitvoeringsinstrumenten waarover het college van bestuur als integraal beheerder van de universiteit dient te beschikken.

9. De topstructuur; raad van toezicht

Ook in de topstructuur dient een eenduidige verantwoordelijkheidstoeiding gepaard te gaan met bevoegdheden, vanzelfsprekend rekening houdend met de betrokkenheid van het personeel en de studenten bij het bestuur. De universiteitsraad krijgt daarom, naar analogie van de situatie in het hoger beroepsonderwijs, medezeggenschap met instemmings- en adviesrecht. Daarbij is sprake van een wettelijk adviesrecht ten aanzien van de door de college van bestuur vast te stellen begroting.

De topstructuur van de universiteit wordt gevormd door het college van bestuur en de raad van toezicht. Het college van bestuur draagt de verantwoordelijkheid voor het strategisch beleid en de dagelijkse gang van zaken van de instelling als geheel, en kan daarop ook worden aangesproken. Die verantwoording is het college verschuldigd aan de raad van toezicht, die toetst op hoofdlijnen. Wij benadrukken dat de raad van toezicht niet het instellingsbestuur is zoals dat bij de stichtings- en verenigingsbesturen van de bijzondere universiteiten en hogescholen het geval is. De raad van toezicht heeft een toezichthoudende functie en stelt zich terughoudend op waar het het directe bestuur van de universiteit betreft.

Voor de overheid vormt het college van bestuur het operationeel aanspreekpunt binnen de instelling.

Een dergelijk bestuursmodel met op topniveau een orgaan dat verantwoordelijk is voor het bestuur en een toezichthoudend orgaan is voor vele doelorganisaties gebruikelijk. Op het terrein van onderwijs en wetenschappen is de afgelopen jaren een dergelijk bestuursmodel ingevoerd voor de academische ziekenhuizen en TNO. Daarnaast vertoont het hier voorgestelde model gelijkenis met het raad-van-commissarissenmodel in het bedrijfsleven. De universiteit heeft als organisatie van onderwijs en onderzoek een uniek eigen karakter. Dat neemt echter niet weg dat met name voor de inrichting van de topstructuur aansluiting kan worden gezocht bij bestuursmodellen die elders in de samenleving hun waarde in de praktijk hebben bewezen.

Het college van bestuur is belast met de behartiging van al hetgeen voor de dagelijkse gang van zaken voor de instelling van belang is. Daarnaast kan het college van bestuur, indien het dat noodzakelijk of gewenst acht, richtlijnen geven voor bij voorbeeld de organisatie van de onderwijs- en onderzoeksprogrammering of de instelling van examencommissies.

Het college van bestuur stelt de begroting vast. Hierdoor heeft het centrale bestuur instrumenten in handen om het gewenste beleid te bevorderen op het nagestreefde kwaliteitsniveau. Het college van bestuur kan op die wijze voorwaarden scheppen voor optimalisering van onder andere kwaliteit en studeerbaarheid. Op de gemaakte strategische keuzen is het college van bestuur uiteraard aanspreekbaar. In de Stuurgroep Kwaliteit en Studeerbaarheid zijn afspraken gemaakt over het kwaliteitsplan en het studentenstatuut. Dienaangaande is op 28 februari 1996 een wetsvoorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal ahangig gemaakt. De instellingsbesturen dragen de verantwoordelijkheid voor de totstandkoming van deze voor het onderwijs en de studenten centrale documenten.

De raad van toezicht wordt een algemene toezichthoudende taak gegeven. De raad is belast met de goedkeuring van een aantal in de wet genoemde strategische documenten van de instelling: het bestuurs- en beheersreglement, het instellingsplan, de begroting, het jaarverslag en het medezeggenschapsreglement. Verder heeft de raad van toezicht een

rol bij de totstandkoming van belangrijke besluiten van het college van bestuur betreffende de samenwerking met derden en is hij betrokken bij het voor de universiteit geldende medezeggenschapsregime. Door het toezicht op (het bestuur van) de instelling bij de instelling zelf te plaatsen kan het ook een bredere dimensie krijgen. Het gaat dan niet alleen om de controle op het bestuur, maar tevens om het met raad bijstaan van het bestuur. Vanuit deze gedachte is de raad van toezicht dan ook te zien als een bestuursorgaan van de instelling zelf. Uitdrukkelijk dient hierbij wel in het oog gehouden te worden dat de raad van toezicht en het college van bestuur elk een eigen verantwoordelijkheid hebben. Het college van bestuur treedt naar binnen en naar buiten op als het hoogste gezag van de instelling. De raad van toezicht heeft een op het bestuur van de instelling gerichte opdracht en treedt naar buiten toe uitsluitend op in de richting van de minister.

De raad van toezicht is uitsluitend verantwoording verschuldigd aan de minister.

De eigenstandigheid van de instelling ten opzichte van de overheid komt tot uitdrukking in het recht dat de raad van toezicht toekomt om de leden van het college van bestuur te benoemen, te schorsen en te ontslaan. In de voorgestelde structuur kan de minister bij verwaarlozing van het bestuur ingrijpen via de raad van toezicht. Om die reden is ervan afgezien de minister de bevoegdheid te verlenen tot het geven van aanwijzingen aan het universitaire bestuur, die onder het vigerende bestuursmodel wel aanwezig en noodzakelijk is.

De leden van de raad van toezicht worden benoemd, geschorst en ontslagen door de minister.

10. Medezeggenschap en rechtsbescherming

In de context van de nieuwe bestuursstructuur is de medezeggenschap van groot belang. Dit volgt reeds uit het gegeven dat het medebestuur door studenten en personeel wordt opgeheven. Wij hebben na rijp beraad besloten voor de universiteiten de keuze mogelijk te maken tussen twee stelsels, te weten een gedeelde en ongedeelde medezeggenschap.

Het stelsel van ongedeelde medezeggenschap is in het onderhavige voorstel analoog aan dat in het hoger beroepsonderwijs geregeld. Bij de keuze voor dat stelsel zal er sprake zijn van gezamenlijke medezeggenschap van studenten en personeel, met bepaalde instemmings- en adviesrechten. Voor personeelsaangelegenheden is aan de personeelsgeleding van de medezeggenschapsraad een instemmingsrecht toegekend, terwijl de studentengeleding op dit punt adviesrechten heeft. Voor de overige aangelegenheden zijn er geen verschillen tussen de twee geledingen.

Voor het gedeelde stelsel van medezeggenschap is aansluiting gezocht bij de Wet op de ondernemingsraden. Ingeval binnen de instelling gekozen wordt voor dit stelsel, dan zal de medezeggenschap door studenten door de universiteit zelf geregeld moeten worden en worden vastgelegd in een medezeggenschapsregeling. Gewaarborgd wordt dat de door de universiteit zelf vast te stellen regeling ten minste gelijkwaardig is aan de regeling voor de ongedeelde situatie.

Voor de personeelsgeleding zal de WOR onverkort van toepassing zijn, zij het dat ten aanzien van een herziening van het type medezeggenschapsstelsel de geschillenregeling zal gelden zoals in dit wetsvoorstel is opgenomen. De WOR is hierop niet toegesneden, en ook overigens is het ongewenst dat voor dit type geschillen gescheiden rechtsvorming plaatsvindt.

Het is van belang onderscheid te maken tussen inspraak en belangenbehartiging. Inspraak bevindt zich in het voortraject van besluitvorming en kan tot uiting komen in overleg of advies. Als er eenmaal een besluit is

genomen, dan is de inspraak op dat besluit «verwerkt». Anders is dat bij belangenbehartiging. Deze kan in de voorbereidingsfase van de besluitvorming plaatsvinden, maar heeft ook een positie in de fase waarin het besluit reeds tot stand is gekomen. Inspraak is gericht op de totstandkoming van een besluit, waarbij van de inspreker een bredere optiek verlangd mag worden dan uitsluitend zijn eigen belangen. Daarmee is inspraak in beginsel breder dan belangenbehartiging, waar immers de behartiging van eigen belangen voorop staat.

Medezeggenschap is bij uitstek het instrument om inspraak tot zijn recht te laten komen. De voorgestelde regeling voorziet in een gedegen medezeggenschap in de voorbereiding van besluiten. In de universiteits- en faculteitsraden hebben de geledingen inspraak op het beleid van de instelling als geheel, respectievelijk van de faculteit, tot uitdrukking komend in het instemmingsrecht ten aanzien van het bestuurs- en beheersreglement dan wel het faculteitsreglement. Versterkte posities in inspraak kunnen ontstaan, doordat de medebestursbevoegdheden vervallen. Daarmee wordt ook een eind gemaakt aan de huidige structuur, waarin de raden als medeverantwoordelijke voor het bestuur tevens toezichthouder zijn op dat bestuur.

Van belang voor de invloed van studenten op het onderwijs is het feit dat zij in de nieuwe regeling in de opleidingscommissie rechtstreeks in gesprek zijn met de verantwoordelijke voor de opleiding. In de huidige situatie adviseert de opleidingscommissie aan de faculteitsraad.

De afspraken in de Stuurgroep Kwaliteit en Studeerbaarheid voorzien in een kwaliteitsplan. Door elke instelling zal een plan worden opgesteld voor kwaliteitsmanagement, waarin wordt aangegeven hoe onderwijsorganisatie, studentenvoorzieningen en personeelsbeleid in onderlinge samenhang kunnen bijdragen aan een zo goed mogelijke dienstverlening aan de student. In het kader van dit plan kan ook aan de orde komen of binnen de instelling behoefte bestaat aan een aparte commissie voor de evaluatie van het onderwijs. Ook in dat verband kan inbreng van de verschillende geledingen niet gemist worden.

De aanwezigheid van een raad van toezicht aan de openbare universiteiten vormt de aanleiding om de geschillenregeling, zoals die is opgenomen in de voor het hoger beroepsonderwijs vastgestelde regeling, voor die universiteiten aan te vullen. Voorgesteld wordt om de raad van toezicht te laten bezien of een geschil tussen college van bestuur en universiteitsraad binnen de universiteit kan worden opgelost. Zo wordt tevens voorgesteld dat een geschil tussen decaan en faculteitsraad in eerste instantie moeten worden aangemeld bij het college van bestuur.

Door deze rol van de raad van toezicht en het college van bestuur bij geschillen wordt beoogd ertoe bij te dragen dat geschillen zoveel mogelijk binnen de instelling zelf kunnen worden opgelost. Dit past ook bij de bestaande bestuurscultuur van de universiteiten, waarin externe procesgangen in de medezeggenschapssfeer ontbreken.

De voorgestelde procesgang bij geschillen sluit aan bij de terughoudende rol van de raad van toezicht. Vanuit dit principe is voor de raad van toezicht slechts een taak weggelegd wanneer binnen de instelling een wezenlijk verschil van inzicht bestaat tussen het college van bestuur en de universiteitsraad. In andere gevallen kan de raad van toezicht een grotere afstand bewaren.

Het meergenoemde rapport van de Stuurgroep Kwaliteit en Studeerbaarheid voorziet in de vestiging van een recht op verhaal dat door studenten collectief kan worden uitgeoefend. Ofschoon het hierbij met name gaat om een versterking van de rechtsbescherming tegen de uitvoering van beslissingen die de organisatie van het onderwijs en de examinering aangaan – en daarom tevens aan de orde is in wijzigingen

van de WHW die de kwaliteit en studeerbaarheid betreffen – hebben wij gemeend er goed aan te doen onze voorstellen op dit punt in dit wetsvoorstel neer te leggen. Kernpunt is immers dat kleinere en grotere groepen studenten gezamenlijk in staat dienen te worden gesteld effectief invloed uit te oefenen op de gang van zaken binnen een opleiding, een faculteit of zelfs de gehele instelling, teneinde te bereiken dat het onderwijs voldoet en blijft voldoen aan de op de verschillende niveaus overeengekomen eisen van kwaliteit en studeerbaarheid. Het gaat er om dat studenten collectief kunnen opkomen tegen het niet voldoen aan wat elders in het rapport wordt aangeduid als de «leveringsvoorwaarden» van de instelling.

Omdat een dergelijke waarborgfunctie volgens dit wetsvoorstel ten naaste bij ligt besloten in de taak van de medezeggenschapsorganen, geven wij er de voorkeur aan de regeling van het «collectief verhaal» in dit wetsvoorstel vorm te geven.

Met de vestiging van de beoogde «actio popularis» moet omzichtig worden gehandeld, om een aantal redenen.

In de eerste plaats dient een gezamenlijk ingesteld beroep geen afbreuk te doen aan de mogelijkheid voor individuele studenten om de hen krachtens de wet geboden mogelijkheden van beroep ten overstaan van beroepsinstanties en rechters te benutten. Gerechtvaardigde klachten van individuele belanghebbenden kunnen voor honorering in aanmerking komen, indien beroepsinstanties of rechters in de gelegenheid worden gesteld de zaak op de eigen merites te beoordelen. Een dergelijke beoordeling kan in het gedrang komen, indien het desbetreffende beroep – bij voorbeeld onder druk van medestudenten – wordt «samengevoegd» met verschillende gelijksoortige, doch minder ernstige klachten.

Een tweede reden voor behoedzaamheid is dat het bestaan van de mogelijkheid van een gereguleerd, gezamenlijk beroepsrecht de verschillende organen van de instelling tot passiviteit kan nopen. Daarmee zij gezegd dat het collectief beroep in elk geval geen opschortende werking mag hebben, doch tevens dat het rechtsmiddel niet zodanig omvattend mag zijn dat de voor de voortgang van het onderwijs of de examinering noodzakelijke besluiten om praktische redenen zullen worden uitgesteld.

Voorts dient te worden gewaakt voor doublures in de rechtsbescherming. Te allen tijde dient te worden voorkomen dat aan gezamenlijk optredende klagers een beroepsrecht wordt gegeven dat ook de eenling bezit, al dan niet ten overstaan van dezelfde rechter of beroepsinstantie. Met negatieve competentiegeschillen is niemand gebaat. Wij tekenen hierbij aan dat geen van de bestaande regelingen van administratief beroep of administratieve rechtspraak verhindert dat de desbetreffende instantie op elkaar gelijkende of (nagenoeg) geheel gelijke gevallen gevoegd behandelt. Indien de individuele belanghebbenden het in hun belang achten massaal dezelfde klacht te uiten, bestaat aldus reeds de mogelijkheid van «gezamenlijk optreden».

Tegen de achtergrond van het voorgaande bestaat naar onze overtuiging niettemin ruimte voor de introductie van een nieuw en eigensoortig rechtsmiddel dat hanteerbaar is naast alle reeds bestaande en bovendien individuele rechten in tact laat. Wij stellen voor een recht van beklag – collectief uit te oefenen – ten overstaan van de decaan van de faculteit te introduceren.

Deze laatste zal als drager van de hoogste bestuursverantwoordelijkheden op faculteitsniveau als beste in staat zijn maatregelen te treffen tot opheffing van knelpunten. Aan de decaan wordt in dit wetsvoorstel tevens de opdracht verstrekt een bij de situatie van de faculteit passende procedureregeling voor dit collectieve recht van beklag vast te stellen. Door te bepalen dat een en ander bij faculteitsreglement

moet worden vastgelegd, is tevens gewaarborgd dat ook ten aanzien van deze regeling instemmingsrechten gelden.

11. De positie van partijen

11.1. Studenten

In dit wetsvoorstel wordt de positie van de studenten sterker toegesneden op hun directe belangen. Hun bevoegdheden ten aanzien van het onderzoek en het personeelsbeleid nemen af.

Daarentegen behouden zij daar waar hun directe belangen in het geding zijn belangrijke inspraakmogelijkheden via hun participatie in opleidingscommissies en in faculteits- en universiteitsraden.

Door hun deelname in de opleidingscommissies staan de studenten in een directe adviesrelatie met de eerstverantwoordelijke voor de opleiding. In beginsel is dat het bestuur van de opleiding zoals voorzien in artikel 9.17. Indien binnen de faculteit gebruik gemaakt wordt van de mogelijkheden die de wet biedt om de opleidingsverantwoordelijkheden en -bevoegdheden te beleggen bij bijvoorbeeld een opleidingsdirecteur, dan dient in het faculteitsreglement gewaarborgd te zijn dat de opleidingscommissie in een rechtstreekse relatie staat tot de opleidingsdirecteur.

In de universiteits- en faculteitsraden hebben studenten gezamenlijk met het personeel van de instelling een medezeggenschapspositie, waardoor inspraak verzekerd is op het beleid van het top- en midden-niveau. De geledingen in de universiteitsraad zijn van gelijke omvang, in tegenstelling tot de huidige situatie waarin studenten in de universiteitsraad een derde en in de faculteitsraad vaak niet meer dan een kwart van de zetels innemen. Door de universiteits- en faculteitsraden om te vormen tot medezeggenschapsorganen kan, meer dan in de situatie waarin zij medebestuurverantwoordelijkheden dragen, overleg en inspraak geprononceerd tot zijn recht komen.

Indien gekozen wordt voor het WOR-regime, dient het college van bestuur tevens de inspraak van studenten te waarborgen.

Tenslotte wordt de positie van de studenten versterkt door het toekennen van een collectief recht van beklag voor situaties waarin de opleiding niet biedt wat in het vooruitzicht was gesteld. Dit recht dient in het faculteitsreglement nader te worden uitgewerkt.

11.2. Personeel

De consequentie van dit wetsvoorstel voor het personeel van de universiteiten is dat het stelsel van medebestuur wordt vervangen door een stelsel van medezeggenschap. Het personeel kan via zijn positie in de faculteits- en universiteitsraden, dan wel in de ondernemingsraden, een groter accent leggen op inspraak, nu deze raden niet meer belast zijn met medebestuurverantwoordelijkheden. In dit wetsvoorstel wordt voorts de mogelijkheid geopend voor medezeggenschap voor het personeel in interuniversitaire verzelfstandigde onderzoekscholen. Door de stroomlijning van de interne organisatie is voor dat personeel tevens duidelijk dat binnen de faculteit het coördinatiepunt voor onderwijs en onderzoek gevormd wordt door de decaan.

In het hoger beroepsonderwijs is reeds een collectieve arbeidsovereenkomst (CAO) van toepassing. Ook voor de universiteiten wordt invoering van een CAO beoogd. Op deze situatie zal artikel 9.36 van toepassing zijn.

In de situatie waarin niet voor toepassing van de WOR wordt gekozen, geldt dat de personeelsgeleding in de medezeggenschapsraad instemmingsrecht heeft waar het aangelegenheden betreft van algemeen belang voor de bijzondere rechtstoestand van het personeel. Op dat punt heeft de studentengeleding adviesrecht. Het bedoelde instemmingsrecht

wordt niet uitgeoefend door de universiteitsraad voor zover de desbetreffende aangelegenheid reeds inhoudelijk geregeld zal zijn in een CAO. Dit brengt met zich mee dat ten aanzien van die onderwerpen die besproken worden in het daartoe aangewezen georganiseerd overleg, de medezeggenschapsraden geen taak meer hebben. Dit is tot uitdrukking gebracht in het voorgestelde artikel 9.36, derde lid. Die bepaling dient in relatie met artikel 4.3 van de WHW, zoals die bepaling voor o.m. de universiteiten geldt, te worden gelezen.

De personeelscategorieën wetenschappelijk personeel en niet-wetenschappelijk personeel en de samenstelling van de eerstgenoemde categorie worden niet meer geregeld in dit hoofdstuk van de WHW, aangezien hiermee geen bestuurlijke verantwoordelijkheden zijn gemoeid en het onderscheid tussen de personeelscategorieën niet meer van belang is voor de medezeggenschap. In afwachting van de invoering van een CAO voor het wetenschappelijk onderwijs zullen de personeelscategorieën en de samenstelling daarvan worden opgenomen in het Rechtspositiereglement wetenschappelijk onderwijs.

In tegenstelling tot de huidige situatie zullen de vakgroepen niet meer wettelijk geregeld worden. Daarmee worden de vakgroepen echter niet bij wet opgeheven of verboden. De verantwoordelijkheden voor het onderwijs en het onderzoek komen te liggen bij de decaan, die belast is met het bestuur en de inrichting van de faculteit voor het onderwijs en de wetenschapsbeoefening. Een van de gevolgen hiervan is dat de decaan in de nieuwe structuur zal bepalen hoe de werkrelatie tussen de hoogleraren en het wetenschappelijk personeel zal zijn. Deze bevoegdheid ligt besloten in de taak van de decaan en behoeft derhalve geen aparte wettelijke grondslag. De positie van de hoogleraren blijft dus onaangetast met dien verstande dat niet meer het vakgroepsbestuur de overeenstemmings- en toezichtrelatie bepaalt tussen hoogleraren en overig wetenschappelijk personeel, maar dat dit een bevoegdheid zal zijn van de decaan. Hieraan ligt de gedachte ten grondslag dat een systeem waarin de inrichting van de werkverhoudingen zo dicht mogelijk bij het wetenschappelijk personeel wordt vormgegeven, te prefereren is boven een wettelijk regime.

De decaan voorziet voorts in het bestuur van elke opleiding die in de faculteit is ingesteld. Als gevolg hiervan zal hij, dan wel het door hem daartoe ingestelde opleidingsbestuur, verantwoordelijkheid dragen voor de vormgeving, coördinatie en integratie van de onderwijsactiviteiten ten behoeve van een evenwichtig ingerichte opleiding. Binnen deze organisatorische kaders behoudt de hoogleraar eigen verantwoordelijkheid ten aanzien van (de inhoudelijke ontwikkeling van) het hem toegewezen wetenschapsgebied, mede omvattende de inhoud van het onderwijs en het onderzoek. In die zin blijft de positie van de hoogleraren dan ook onaangetast.

Op het centrale niveau vormt de dienstraad de voortzetting van de volgens het bestaande artikel 9.58 ingestelde dienstcommissies ten behoeve van het personeel dat niet werkzaam is bij de faculteiten. Op deze wijze wordt ook voor de facilitaire dienst inspraak mogelijk gemaakt, conform de bevoegdheden die dienstcommissies op de grondslag van het Algemeen rijksambtenarenreglement 1994 (ARAR) uitoefenen. Binnen de faculteiten worden deze bevoegdheden in de situatie van ongedeelde medezeggenschap uitgeoefend door de personeelsgeleding van de faculteitsraden. De onderwerpen van het overleg tussen de dienstraad en het college van bestuur houden uitsluitend verband met de universiteit als werkorganisatie.

11.3. Bestuur

De voorgestelde wijziging legt eenduidig vast welke universitaire

organen bestuursbevoegdheden hebben en hoever die bevoegdheden reiken. Voor de universiteit als geheel is dat het college van bestuur; voor de faculteit de benoemde decaan.

Verantwoordelijkheden en bevoegdheden voor het onderwijs en onderzoek zijn steeds te herleiden tot het eindverantwoordelijke bestuursorgaan, dat over zijn taakuitoefening overleg voert, verantwoording aflegt en daarop aangesproken kan worden. Daarmee wordt het bestuur van de universiteiten kwalitatief versterkt.

De raad van toezicht is een bestuursorgaan van de universiteit met enkele belangrijke, nauwkeurig omschreven bevoegdheden die samenhangen met zijn taak als toezichthouder op het bestuur van de instelling. Zijn bestuurlijke positie markeert tevens de toenemende afstand tussen overheid en instelling: waar nu nog het college van bestuur verantwoording aflegt aan de overheid en de overheid het benoemingsrecht heeft van de leden van dit college, komt die verantwoordingsplicht en dat benoemingsrecht in dit wetsvoorstel te liggen bij de raad van toezicht.

De verantwoording van de raad van toezicht aan de overheid heeft betrekking op diens eigen functioneren als toezichthouder.

De voorgestelde regeling geeft veel ruimte aan bestuurders om de interne organisatie vorm te geven op een door hen gewenste wijze. Of de voor het onderwijs, het onderzoek en de instelling als geheel gewenste innovatieslag gemaakt kan worden, hangt vooral af van de mate waarin de bestuurders de geboden mogelijkheden aangrijpen.

11.4. Overheid

Met de voorgestelde regeling beogen wij ruimte te bieden aan universitaire bestuurders om de uitdagingen van de toekomst aan te gaan met als uitgangspunten behoud en waar mogelijk verhoging van de kwaliteit van de primaire processen. Het bieden van ruimte gaat gepaard met een duidelijk terugtreden van de overheid.

Het meest in het oog springen de grotere zelfstandigheid en vrijheidsgraden. In vergelijking met de huidige wetgeving voor de bestuursstructuur geeft de voorgestelde regeling op veel meer terreinen de mogelijkheid aan de universiteit om een regeling te treffen. De reeds eerder ingezette lijn, waarin (directe) controle door de overheid plaats maakte voor een kwalitatieve dialoog, wordt daarbij doorgetrokken. Binnen randvoorwaarden van kwaliteitsborging en inspraak wordt de instellingen een grote mate van vrijheid gegeven ten aanzien van de interne organisatie en taakuitoefening. Het zwaartepunt van de overheidsbemoeienis ligt op stelselniveau, met name ten aanzien van de aspecten kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid.

Ook op andere wijze komt de terugtred van de overheid tot uitdrukking. De vigerende wetgeving verschaft de minister de mogelijkheid om, als ultimum remedium, bij algemene maatregel van bestuur in te grijpen indien er sprake is van bestuurlijke verwaarlozing. Deze bevoegdheid vervalt, omdat zij op gespannen voet staat met de nieuwe bestuursfilosofie, waarin het toezicht is toebedeeld aan een raad van toezicht. Deze raad bezit ook de instrumenten om bij verwaarlozing in te grijpen. In een dergelijke constructie resteert de minister de bevoegdheid om de raad van toezicht ter verantwoording te roepen over zijn handelen en eventueel maatregelen te nemen in de richting van de raad van toezicht.

Ook is ervan afgezien om de minister de bevoegdheid te verlenen om aan de raad van toezicht aanwijzingen te geven. Er zij op gewezen dat de raad onderdeel uitmaakt van de universiteit en geen vooruitgeschoven post is van de overheid. Dat de raad een verantwoordingsplicht heeft jegens de minister doet daaraan niet af. Als onderdeel van de universitaire organisatie dient de raad dan ook in vrijheid te kunnen opereren. Hierdoor is er tevens sprake van heldere verhoudingen tussen de instelling en de overheid, in die zin dat in beginsel het instellingsbeleid, dat gesanctio-

neerd is door de raad van toezicht, door de overheid gerespecteerd wordt. Ook hier resteert de minister de algemene bevoegdheid om de raad van toezicht ter verantwoording te roepen.

12. Deregulering

In vergelijking met het geldende hoofdstuk 9 van de WHW is in dit wetsvoorstel sprake van regelgeving van aanzienlijk beperktere omvang. Dit is in de eerste plaats het gevolg van de gekozen bestuurlijke inrichting. Daarbij wordt er immers bewust voor gekozen om een omschrijving van de inrichting van de universiteiten – die dateert van meer dan 20 jaar geleden – in de wet minder gedetailleerd uit te werken. Dat neemt niet weg dat, waar dat naar onze mening geboden is, wordt voorgesteld de plaats en de bevoegdheden van bepaalde onderdelen van de voorgestelde structuur, met name de raad van toezicht en de decaan, in de wet scherp te omschrijven. Per saldo resteert er evenwel regelgeving van beperkter omvang en vooral ook regelgeving die een grote mate aan keuzevrijheid aan de betrokkenen laat.

Bij de vormgeving van de wettelijke bepalingen is getracht de mate van detaillering die op dit moment nog voorkomt in hoofdstuk 9, te vermijden. Dit is op zichzelf al wenselijk als de WHW in zijn geheel wordt gezien: de overige onderdelen van de wet worden gekenmerkt door een sterk gedereguleerd karakter en daarvan wijkt hoofdstuk 9 af. De versoeringen ten opzichte van de huidige teksten is bereikt door het hanteren van de volgende uitgangspunten.

1. Wettelijke bepalingen die zaken betreffen die door de instelling zelf kunnen worden geregeld, zijn geschrapt of tot de kern teruggebracht. Voorbeelden hiervan zijn de bepalingen over de interfacultaire samenwerking (huidig artikel 9.39), over de facultaire begrotingsplannen (huidig artikel 9.17, tweede lid), en over de taak van de secretaris (huidig artikel 9.57).

2. De huidige bepalingen bevatten soms ten aanzien van bepaalde (besluitvormings)procedures wettelijke instructies die daarbij moeten worden gevolgd. In die instructies zijn vaak waarborgen neergelegd. Aangenomen mag worden dat een zorgvuldig opererend bestuurlijk orgaan zich evenzeer bewust zal zijn van de belangen die deze waarborgen beogen te beschermen. Het past dan in de filosofie van dit wetsvoorstel die verantwoordelijkheid over te laten zonder dat daarmee wordt uitgesproken dat die waarborgen op zichzelf achterhaald zouden zijn. Zo zijn bijvoorbeeld de procedurevoorschriften betreffende de benoeming van hoogleraren (vgl. het huidige artikel 9.35, tweede lid) sterk gereduceerd. Een ander voorbeeld hiervan is het niet meer opnemen van regelingen over omvang en samenstelling van het bestuur van een onderzoeksinstituut, de procedure voor de aanwijzing van een wetenschappelijke directeur, de wijze waarop de taken in een onderzoeksinstituut worden verdeeld en de regelingen betreffende het onderzoekprogramma (de huidige artikelen 9.50 tot en met 9.52).

3. Verder is afgezien van het regelen van zaken die als vanzelfsprekend kunnen worden beschouwd. Zo is het begrip «bestuur» dermate ruim dat hieronder tevens de bevoegdheid voor het geven van regels ter uitvoering van dit bestuur kan worden beschouwd en kan aparte vermelding van dit laatste in de wetteksten achterwege blijven. De opschoning van de desbetreffende artikelen kan worden getypeerd als een modernisering van de bepalingen.

In het verlengde daarvan is ook gestreefd naar eenvoudige, algemeen geformuleerde hoofdregels waarop zo min mogelijk uitzonderingen zijn gemaakt. In dat verband zijn tevens de bestaande artikelen 9.71 en 9.72

van de WHW geschrapt. De Algemene wet bestuursrecht beschermt immers reeds voldoende de belangen van eventuele derden (artikel 9.71), terwijl diezelfde wet eveneens genoegzaam voorziet in de noodzaak van een bezwaarschriftprocedure (artikel 9.72) alvorens besluiten van de universitaire bestuursorganen vatbaar zijn voor beroep ten overstaan van de administratieve rechter.

Er is van afgezien in de artikelsgewijze toelichting minutieus alle wijzigingen ten opzichte van de huidige regelingen op te nemen die zijn onder te brengen onder de bovenstaande drie punten. Op belangrijke technische wijzigingen wordt uiteraard wel de aandacht gevestigd.

13. Financiële gevolgen

Een gevolg van het wetsvoorstel is een vereenvoudiging van de bestuursstructuur, met kortere lijnen en heldere verantwoordelijkheden voor alle actoren. De verandering van medebestuur naar medezeggenschap brengt de verwachting mee dat de ambtelijke ondersteunende werkzaamheden ten behoeve van de universiteitsraden, faculteitsraden en daarbij behorende commissies kunnen afnemen.

Deze voorstellen leiden derhalve tot een vermindering van de bestuurslasten en bieden mogelijkheden voor grotere efficiency. Dit geeft de instellingen een vergroting van hun financiële ruimte ten behoeve van primaire taken, te weten onderwijs en onderzoek. De kosten van de raden van toezicht en de ondersteuning daarvan zullen door de universiteiten moeten worden opgebracht.

De transformatie van de bestuursorganisatie kan binnen de huidige (budgettaire) kaders worden bereikt.

14. Advies en overleg

1. De Onderwijsraad heeft op 13 oktober 1995 advies uitgebracht over het onderhavige wetsvoorstel (95 000 169/3AT).

Daarnaast is het wetsvoorstel onderwerp van overleg geweest met de studentenorganisaties LSVb en ISO in de studentenkamer en met de vakorganisaties. De LSVb en het ISO hebben naar aanleiding van het overleg nog een schriftelijke reactie gegeven. Het overleg met vakorganisaties heeft geleid tot een akkoord op het voorliggend wetsvoorstel, dat positief is ontvangen door de leden.

Naast het genoemd advies en overleg zijn diverse schriftelijke reacties ontvangen, onder meer van de VSNU.

De Onderwijsraad constateert dat het wetsvoorstel in belangrijke mate tegemoet komt aan de aanbevelingen in zijn op 24 mei 1995 uitgebrachte advies over de ontwikkeling van het hoger onderwijs. De raad kan dan ook instemmen met de aan het wetsvoorstel ten grondslag liggende argumentatie en met de gekozen uitwerking. Op onderdelen van het advies van de Onderwijsraad wordt hieronder nader ingegaan.

De VSNU waardeert in zijn analyse positief dat de inhoud van het wetsvoorstel, meer dan de huidige wetgeving, betrekkelijk globaal en kaderstellend van aard is. Dat biedt de universiteiten – aldus de schriftelijke reactie – de mogelijkheid om hun eigen interne bestuursorganisatie daarbinnen die invulling te geven die zij voor vergroting van hun zelfstandigheid en, op basis van integraal management, voor een versterking van hun bestuurskracht noodzakelijk achten om op de ontwikkelingen in hun omgeving meer adequaat te kunnen inspelen.

De studentenorganisaties betreuren de gemaakte keuzes in het wetsvoorstel en menen dat de noodzaak voor een zo vergaande

aanpassing van de universitaire bestuursorganisatie ontbreekt. Wij delen de opvatting van de studentenorganisaties dat belangrijke wijzigingen van de onderwijsorganisatie op basis- en middenniveau noodzakelijk zijn. Wij zijn evenwel tegelijkertijd van mening dat integraal bestuur ook op het centrale niveau van de universiteit aanpassingen van de bestuursorganisatie met zich meebrengt.

In het hierna volgende wordt themagewijs ingegaan op de onderwerpen waarop van meerdere zijden is gereageerd.

2. De mogelijkheid die het wetsvoorstel opent om in een zorgvuldige procedure een keuze te maken voor het stelsel van gedeelde dan wel ongedeelde medezeggenschap is door alle genoemde organisaties in de beschouwingen betrokken, behalve door de universiteiten. De opvattingen lopen sterk uiteen.

Door de studentenorganisaties wordt de mogelijkheid van invoering van de WOR in het universitaire bestel van de hand gewezen. Zij vrezen dat in een gedeelde medezeggenschapsstructuur deelbelangen bij personeel en studenten zullen gaan prevaleren. Hoewel minder uitgesproken adviseert de Onderwijsraad dringend de keuzemogelijkheid uit het voorstel te schrappen en een ongedeeld medezeggenschapsregime in de vorm van een medezeggenschapsraad in de wet vast te leggen. Naar zijn mening is het van belang dat in het medezeggenschapsorgaan alle geledingen zijn vertegenwoordigd die in gezamenlijkheid tot een belangenafweging kunnen komen, waarbij het instellingsbelang een belangrijk punt van overweging zal (kunnen) vormen. Ook harmonisatie met het hoger beroepsonderwijs is voor de Onderwijsraad punt van overweging. Overigens wijst hij erop dat er op grond van de ervaringen in het bedrijfsleven niet geconcludeerd kan worden dat in een gedeeld medezeggenschapsregime het instellingsbelang per definitie minder aandacht zou krijgen in de afzonderlijke gremia.

De vakorganisaties hebben een uitgesproken voorkeur voor invoering van de WOR, maar zij achten het voorgestelde keuzestelsel acceptabel, mits voldoende voorzieningen getroffen worden voor medezeggenschap van het personeel in een niet-WOR-situatie. Daartoe zijn in het wetsvoorstel enige aanvullende bepalingen opgenomen.

Wij vinden het van belang dat de medezeggenschap is toegesneden op de verantwoordelijkheden van de universiteit als doelorganisatie en als werkorganisatie. Ter gelegenheid van de behandeling van het wetsvoorstel Bestuursorganisatie van en medezeggenschap in hogescholen is uitvoerig gesproken over de mogelijkheden die de WOR daarvoor biedt, zij het dat dat dan uiteraard gepaard dient te gaan met een deugdelijke voorziening voor studenteninspraak. Bij die gelegenheid is tevens aangegeven dat deze discussie nog niet is afgerond. In die zin sluit de onderhavige keuzemogelijkheid hierbij aan.

In de geest van het voorliggende wetsvoorstel achten wij het zeer wel mogelijk dat onder de regie van het daarvoor toegeruste college van bestuur ook in de situatie waarin de WOR van toepassing zal zijn, een medezeggenschapscultuur zal ontstaan waarin de medezeggenschap door de te onderscheiden gremia gericht is op het instellingsbelang. Wij vinden het dan ook verantwoord om de keuzemogelijkheid voor het stelsel van medezeggenschap te handhaven.

3. Bij de nieuw in te voeren raad van toezicht richten de opmerkingen zich met name op de verhouding tussen deze raad en het college van bestuur, vooral ook gelet op de bevoegdheden die aan de raad van toezicht worden toegekend.

Inderdaad is er sprake van twee bestuursorganen, zij het dat het gaat om bestuursorganen met elk een volstrekt andere positie en taak binnen de instelling en in relatie tot derden, inclusief de overheid.

Vooropgesteld zij dat de raad van toezicht geen bestuursverantwoordelijkheden draagt voor de dagelijkse gang van zaken. Dat is bij uitstek de bevoegdheid van het college van bestuur. De enige extern gerichte bestuurstaak van de raad van toezicht is de verantwoording aan de betrokken minister. Voor het overige heeft de raad van toezicht, anders dan het college van bestuur, slechts intern gerichte bestuurstaken overwegend in de vorm van goedkeuringsrechten.

Daar waar dit dienend is aan het uitgangspunt dat de raad van toezicht slechts op hoofdlijnen toetst, is hieraan ook, in navolging van het advies van de Onderwijsraad, in de wettekst tegemoet gekomen.

Het centrale bestuursorgaan van de universiteit is het college van bestuur. Dit is in onderwijstermen gesproken het bevoegd gezag, of de ondernemer in de begripsbepalingen van de WOR. Dit is ook het enige orgaan dat de universiteit in en buiten rechte kan vertegenwoordigen.

De vraag is opgeworpen waarom de raad van toezicht de bevoegdheid heeft gekregen tot het geven van aanwijzingen aan het college van bestuur en hoe deze bevoegdheid zich verhoudt tot de algemene taakuitoefening van de raad van toezicht, die zich kenmerkt door afstand tot de dagelijkse leiding. Mede naar aanleiding van het advies van de Raad van State is deze bevoegdheid geschrapt.

Het voorgaande behoeft naar onze opvatting niet zonder meer van toepassing te zijn op bijzondere universiteiten. Wij verwijzen in dat verband naar de artikelsgewijze toelichting op artikel I, onderdelen Q en S tot en met AA.

4. Zowel door de vakorganisaties als door de Onderwijsraad is aandacht gevraagd voor de positie van het wetenschappelijk personeel, de hoogleraar en hun onderlinge verhouding, nu in het wetsvoorstel geen wettelijke basis is gelegd voor vakgroepen. Zoals reeds is opgemerkt in paragraaf 11.2, behoeft de relatie tussen de hoogleraar en de medewerkers op het betreffende wetenschapsgebied geen wijziging te ondergaan. De organisatie en inrichting van het onderwijs en de wetenschapsbeoefening is een verantwoordelijkheid van de decaan, uiteraard onverlet latend de academische vrijheid die aan de universiteit in acht genomen dient te worden. De noodzaak om de verhouding tussen wetenschappers op een bepaald vakgebied wettelijk voor te schrijven wordt dezerzijds niet gedeeld. Elders is het achterwege laten van een wettelijk voorschrift voor de inrichting van de opleidingen onder andere beargumenteerd vanuit de veelvormigheid in de praktijk. Die argumentatie is evenzeer van toepassing, indien het gaat om de organisatie en inrichting van het onderzoek. Ons inziens is de faculteit het aangewezen niveau om hiervoor de verantwoordelijkheid te nemen. Artikel 9.14 belast mede daartoe de decaan met de inrichting van het onderwijs en de wetenschapsbeoefening van de faculteit.

5. Door studenten- en vakorganisaties is voorgesteld een wettelijke basis te verschaffen voor de betrokkenheid van geledingen bij de benoeming van leden van de raden van toezicht. Wij zijn van mening dat de noodzaak daartoe ontbreekt en dat dit bovendien op gespannen voet staat met de ministeriële verantwoordelijkheid. In de te benoemen raad van toezicht zal geen sprake mogen zijn van een «studenten- of personeelscommissaris», aangezien dit haaks zou staan op de voorgestane integrale taakuitoefening door dit college als collectivum. Wij wijzen er bovendien op dat, wanneer dit wetsvoorstel kracht van wet heeft gekregen, ons slechts twee wettelijke instrumenten resteren in onze relatie met de universiteiten: de bekostiging en de benoeming van leden van de raad van toezicht. Het volledig overhevelen van het toezicht op de instelling van het overheidsniveau naar het instellingsniveau dient naar ons inzicht gepaard te gaan met de bevoegdheid van de verantwoorde-

lijke bewindspersoon om in volledige vrijheid toezichthouders te benoemen. Ook verdraagt een wettelijk recht van voordracht of anderszins wettelijk vastgelegde procedure-eisen zich moeilijk met de ministeriële verantwoordelijkheid. Dat neemt niet weg dat ook zonder wettelijke plicht een prudent opereren terzake van het grootste belang is.

6. Met name de studentenorganisaties gaan in op de afbakening tussen het college van bestuur en de universiteitsraad. Zij betreuren het verdwijnen van de medebestuurdersverantwoordelijkheid van de universiteitsraad en faculteitsraad en zijn van mening dat het draagvlak voor de besluitvorming als gevolg hiervan zal afnemen. Wij kunnen dat niet inzien, aangezien ook de universiteitsraad en faculteitsraden in het wetsvoorstel worden gekozen door het personeel en studenten. De studentenorganisaties wijzen er overigens terecht op dat ook – of liever: juist – het college van bestuur zorg dient te dragen voor een aantal zaken waar in artikel 9.32 de universiteitsraad met name op wordt aangesproken, zoals openheid en openbaarheid van besluitvorming alsmede de gelijke behandeling e.d. Deze aangelegenheden behoren inderdaad tot de integrale verantwoordelijkheid van het college van bestuur, maar worden in het wetsvoorstel niet als zodanig vermeld. Uit deregulerings oogpunt wordt geen gehoor gegeven aan de wens van de LSVb om een uitputtende lijst in het wetsvoorstel op te nemen waarin alle bevoegdheden van het college van bestuur worden gespecificeerd.

7. De figuur van de decaan heeft in de verschillende reacties veel aandacht gekregen. Terecht, want de decaan vervult een spilfunctie op facultair niveau binnen de universiteit, zeker waar deze wordt belast met het integraal management van de faculteit. De beheersbevoegde decaan is een bekende figuur aan buitenlandse universiteiten. Ook in Nederland zijn er universiteiten waar de decaan reeds beheersbevoegdheid draagt. Van verschillende kanten is gewezen op de zwaarte van deze nieuwe positie. Het is echter niet zo dat wordt verwacht dat de decaan deze bevoegdheden steeds zelf kan of zal vervullen. Wel zullen functionarissen die werkzaam zijn in de beheerslijn verantwoordelijk verschuldigd zijn aan de decaan in plaats van aan het college van bestuur, voorzover het aan de decaan gemandateerde bevoegdheden betreft.

De personeelsvakorganisaties vroegen of het gelet op deze taakverruiming noodzakelijk is vast te houden aan de eis dat de decaan een hoogleraar is. Naar ons oordeel brengt de aard van de functie nadrukkelijk met zich mee dat de decaan ook in inhoudelijke aangelegenheden over groot gezag dient te beschikken.

8. In deze context is tevens de vraag opgeworpen of de uitbreiding van taken en verantwoordelijkheden van de decanen alsmede de wijze van benoeming niet noopt tot een herbezinning op het college van decanen. Wij zijn van oordeel dat inbreng vanuit de professionele kern van de universiteit in de besluitvorming op centraal niveau onmisbaar is (advies inzake onderwijs en wetenschapsbeoefening). Daarnaast behoeven de overige functies van het huidige college van decanen, namelijk het functioneren als college voor promoties en het verlenen van eredoctoraten, een wettelijke basis. In het wetsvoorstel worden deze bevoegdheden toegekend aan een college van hoogleraren, onder voorzitterschap van de rector magnificus, dat optreedt als college voor promoties en adviseur van het college van bestuur op het gebied van onderwijs en wetenschapsbeoefening. Wij verwijzen tevens naar de artikelsgewijze toelichting op het voorgestelde artikel 9.10.

9. De studentenorganisaties pleiten voor opname in het wetsvoorstel van een opleidingsbestuur geflankeerd door een opleidingsraad in plaats van een opleidingscommissie. Wij zijn evenwel van mening dat de

inrichting van het bestuur van de opleidingen beter aan de instellingen zelf kan worden overgelaten. Afhankelijk van de specifieke situatie per opleiding kan dan worden gekozen voor een daarop toegesneden bestuursvorm. Verschillende instellingen ontwikkelen reeds plannen voor een versterking van de onderwijsorganisatie. Centrale regelgeving zou deze initiatieven kunnen doorkruisen. Wel is het van groot belang dat studenten en personeel adequate invloed kunnen uitoefenen op de beslissing over de inrichting van het bestuur van opleidingen. Het instemmingsrecht op het faculteitsreglement biedt daarvoor een goede waarborg. Overigens zijn wij van mening dat de huidige opleidingscommissies een goed platform zijn voor participatie van studenten, te meer nu volgens dit wetsvoorstel de opleidingscommissie rechtstreeks adviseert aan de verantwoordelijke voor de opleiding.

10. De LSVb heeft zich er over verbaasd dat faculteiten wel in het wetsvoorstel zijn geregeld, terwijl het middenniveau elders in de maatschappij juist ter discussie wordt gesteld. De studentenorganisatie is van mening dat de vrijheidsgraden van de instelling hierdoor worden beperkt. Wij hebben dat afgewogen, maar zijn tot de conclusie gekomen dat de faculteiten aan de universiteiten van belang zijn voor de besluitvorming over de verwevenheid van onderwijs en onderzoek. Het topniveau is daarvoor als regel te hoog in de organisatie, het opleidingsniveau doorgaans te laag. Bij de precieze invulling van het facultaire niveau biedt het wetsvoorstel de nodige vrijheid.

Het aantal en de omvang van de faculteiten wordt door de instelling zelf neergelegd in het bestuurs- en beheersreglement. Daarnaast wordt in het wetsvoorstel de mogelijkheid geopend om onderzoekscholen gedurende vijf jaren een zelfstandige positie te geven naast de faculteiten.

11. Een belangrijke vernieuwing in het wetsvoorstel is het collectieve recht van beklag van studenten bij de decaan, waarmee een laagdrempelige voorziening is gecreëerd voor studenten om hun instelling aan te spreken op aangegane verplichtingen. De LSVb is van mening dat in de wet nadere voorschriften moeten worden opgenomen over de omgang met klachten. In het wetsvoorstel is gekozen voor een nadere regeling in het faculteitsreglement. Op die wijze is zelfbinding door de universiteit verzekerd. Regeling in het faculteitsreglement ligt overigens meer voor de hand dan regeling in de onderwijs- en examenregeling, omdat het bij het collectief recht van beklag niet alleen gaat om klachten met betrekking tot onderwijskundige voorzieningen.

In het rapport van de Stuurgroep Kwaliteit en Studeerbaarheid is opgemerkt dat in de huidige situatie voor de studenten vaak onduidelijk is waar zij met klachten over het onderwijs terecht kunnen. In het wetsvoorstel wordt daarom één eenduidig aanspreekpunt voor studenten gecreëerd: de decaan. Dit laat overigens onverlet de beroepsprocedures of ombudsfunctie in het kader van het «studentenstatuut nieuwe stijl», welke eveneens zijn opgenomen in het rapport van de Stuurgroep Kwaliteit en Studeerbaarheid. Dit laatste maakt deel uit van een wetsvoorstel dat op 28 februari 1996 bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal is ingediend.

II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I onderdelen E, F en I (artikelen 6.3, 7.9c en 7.60)

Verwezen wordt naar de toelichting op artikel 9.3.

Artikel I onderdelen H, BB, DD en MM (artikelen 7.57a, 10.4, 10.13 en 11.4)

De bevoegdheid van het instellingsbestuur tot het vaststellen van huisregels en het treffen van ordemaatregelen is voor bekostigde instellingen voor hoger onderwijs thans gelijklopend geregeld in de hoofdstukken 9, 10 en 11 van de WHW. Volstaan kan dan worden met één bepaling. Omdat de bevoegdheid tot tijdelijke ontzegging van de toegang tot gebouwen en terreinen aan studerenden een inperking betekent van het recht op toegang tot de bij de instelling behorende inrichtingen en verzamelingen volgens artikel 7.34, eerste lid onderdeel c, ligt het voor de hand de bepaling op te nemen in hoofdstuk 7.

Aan een pendant voor het personeel bestaat bij nader inzien geen behoefte, omdat de instellingsbesturen uit hoofde van de vigerende regelingen betreffende de arbeidsrelatie de benodigde bevoegdheden reeds bezitten.

Artikel I onderdelen J, M, N en O (artikelen 7.61, 7.65, 7.66 en 7.68)

In dit wetsvoorstel worden enige verbeteringen van technische aard in de rechtsbescherming van studerenden voorgesteld. Die verbeteringen zijn een uitvloeisel van het nieuwe stelsel van bestuursrechtelijke rechtsbescherming, zoals dat met ingang van 1 januari 1994 door de Algemene wet bestuursrecht (Awb) is ingevoerd. De WHW kent enige vormen van rechtsbescherming die op dit ogenblik nog niet volledig aansluiten op dat nieuwe stelsel.

De wijzigingen betreffen in hoofdzaak het navolgende.

Artikel 7.61

Het merendeel van de wijzigingen van artikel 7.61 heeft uitsluitend tot doel beter onder woorden te brengen dat de uitzonderingen die de WHW aanbrengt op de Awb, betrekking hebben op het openbaar hoger onderwijs. Voor de bijzondere instellingen zijn de procedurevoorschriften immers niets anders dan bekostigingsvoorwaarden. Deficiënties van studerenden die zich voor het eerst voor een opleiding in het hoger onderwijs aanmelden, kunnen er toe leiden dat betrokkenen niet mogen beginnen met het afleggen van examens of zelfs in het geheel niet mogen worden ingeschreven (artikelen 7.25, eerste en tweede lid, en 7.28, derde en vierde lid). Of er sprake is van deficiënties die kunnen worden weggewerkt, staat via een aanvullend onderzoek ter beoordeling van het instellingsbestuur. Voor de wijze waarop het instellingsbestuur tot zijn oordeel komt, is niet relevant of betrokkenen wel of nog niet zijn ingeschreven. Tegen deze achtergrond wordt voorgesteld artikel 7.61, eerste lid, aan te passen, zodat de colleges van beroep voor de examens bevoegd worden ter zake van alle beslissingen van het instellingsbestuur betreffende het aanvullend onderzoek.

Met betrekking tot het voorgestelde tweede lid wordt opgemerkt dat de in het huidige derde lid opgenomen toetsingsgronden zijn vervangen door één toetsingsgrond die tot uitdrukking brengt dat de beslissingen van een college van beroep voor de examens worden getoetst aan zowel het geschreven als het ongeschreven recht.

De mogelijkheid om een voorlopige voorziening bij de voorzitter van het college van beroep voor de examens te vragen (het huidige achtste lid) is gehandhaafd. De reden hiervan is dat bij het ontbreken van een zodanige mogelijkheid (aanstaande) studerenden ter verkrijging van een voorlopige voorziening uitsluitend op de procedure bij de voorzitter van het College

van beroep voor het hoger onderwijs zijn aangewezen. Dit achten wij minder wenselijk. Juist voor deze categorie justitiabelen is het van belang dat zij niet worden geconfronteerd met extra kosten (griffierecht en eventuele reiskosten) en mogelijk tijdsverlies. Het vragen van een voorlopige voorziening bij de voorzitter van het College van beroep voor het hoger onderwijs op grond van de Awb blijft uiteraard mogelijk.

Tot slot wordt er op gewezen dat de colleges van beroep voor de examens bij de openbare universiteiten en hogescholen geen rechterlijke colleges zijn, maar bestuursorganen van deze instellingen waarbij administratief beroep kan worden ingesteld. De voorschriften van de Awb leiden ertoe dat van beslissingen van deze colleges beroep kan worden ingesteld bij de administratieve kamers van de arrondissementsrechtbanken en daarna hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Artikel 7.65

Met betrekking tot de wijziging in het tweede lid merken wij het volgende op. In het nieuwe stelsel van administratieve rechtspraak wordt het College van beroep voor het hoger onderwijs – evenals het College van beroep voor de studiefinanciering – als administratieve rechter aangemerkt; zie hieromtrent kamerstukken II, vergaderjaar 1990–1991, 22 061, nr. 3. Dit blijkt voorts onder meer uit het feit dat het administratief procesrecht (hoofdstuk 8 van de Awb) van toepassing is op de behandeling van beroepen bij het college. Gelet op het feit dat het college als administratieve rechter wordt aangemerkt, achten wij het gewenst dat de reeds in de WHW opgenomen benoembaarheidseis voor de voorzitter en plaatsvervangende voorzitters voortaan ook geldt voor de overige leden en voor de plaatsvervangende leden. Voor de zittende leden is in een overgangperiode voorzien; zie artikel V, tweede lid.

Het huidige eerste lid kent een benoemingstermijn van ten minste drie en ten hoogste vijf jaar, met een uitzondering voor een lid uit de studentgelederen (ten minste één en ten hoogste twee jaar). Mede tegen de achtergrond van de gewijzigde benoembaarheidseis voor alle leden en plaatsvervangende leden van het college van beroep voor het hoger onderwijs en het feit dat voor de overige administratieve rechters in het algemeen een veel langere benoemingstermijn geldt, wordt voorgesteld de uitzondering uit het eerste lid te schrappen.

Artikel 7.66

Op grond van artikel 7.57a kan het instellingsbestuur jegens studenten en extraneï die zich niet aan de in dat artikel bedoelde huisregels houden, ordemaatregelen treffen. Voor deze categorie beslissingen is geen beroepsmogelijkheid in de WHW opgenomen. Gezien het karakter van deze beslissingen wordt voorgesteld het College van beroep voor het hoger onderwijs met de behandeling van zodanige beroepen te belasten. Hiertoe is het eerste lid gewijzigd.

In verband met het gestelde in de toelichting op artikel 7.65, tweede lid, is ook een wijziging in het vierde lid aangebracht. Bij de invoering van het nieuwe stelsel van administratieve rechtspraak is verzuimd te regelen dat het college van beroep in eerste en enige aanleg oordeelt. Hierin voorziet thans het vierde lid.

Artikel 7.68

De wijzigingen in dit artikel zijn uitsluitend van technische aard, verband houdend met de aangebrachte wijzigingen in de artikelen 7.61 en 7.66.

Artikel I onderdeel L (artikel 7.64)

Aangezien volgens onze voorstellen het universitaire kiesrecht in hoofdstuk 9 komt te vervallen, dient ook de advieskamer bij het college van beroep voor het hoger onderwijs te worden opgeheven.

Artikel I onderdeel P (artikelen 9.1 tot en met 9.28)

Artikel 9.1

Het artikel is gelijklopend aan het bestaande artikel 9.1 van de WHW. In de systematiek van hoofdstuk 9 van de WHW, waarin voor de openbare en bijzondere universiteiten titelgewijs telkens aparte regelingen zijn opgenomen ten aanzien van het bestuur en de inrichting, wordt geen wijziging voorgesteld. Door middel van de wijzigingen in titel 1 en door de nieuwe titel 2 worden voor de openbare universiteiten een groot aantal wijzigingen voorgesteld. Deze zijn ook van belang voor de bijzondere universiteiten, omdat in het huidige artikel 9.76, tweede lid, van de WHW te zamen met de in dit wetsvoorstel voorziene aanpassingen wordt bepaald dat bij de vaststelling van de regels en wijzigingen daarvan betreffende het bestuur, de inrichting en de medezeggenschap de titels 1 en 2 in acht worden genomen voor zover de eigen aard van de bijzondere universiteit zich daartegen naar het oordeel van het instellingsbestuur niet verzet. Met andere woorden, hoewel voor de bijzondere universiteiten de regelgeving op dit punt slechts beperkte wijzigingen ondergaat, verandert toch het referentiekader, zoals ook tot uitdrukking komt in de verandering van de aanduiding van titel 3. Waarschijnlijk zal dit weinig materiële gevolgen hebben, omdat in de voorgestelde structuur voor de openbare universiteiten elementen zijn opgenomen die bij de bijzondere universiteiten reeds bestaan.

Artikel 9.2

Dit artikel stemt enigermate overeen met het bestaande artikel 9.4 en met artikel 9.10, eerste lid, van de WHW.

Het eerste lid van artikel 9.4 is geschrapt, omdat de universiteitsraad als een aan het college van bestuur gelijkwaardig bestuursorgaan in de nieuwe structuur niet als zodanig terugkeert. Dat het college van bestuur een bestuursorgaan van de universiteit is, blijkt reeds uit de aan hem toebedeelde algemene bevoegdheden. Het bestaande vierde lid van artikel 9.4 is geschrapt, omdat een bepaling met hetzelfde effect reeds is opgenomen in artikel 12.3, vierde lid. Daarmee kan worden volstaan.

Een uitvoeriger taakomschrijving van het college van bestuur naar het model van het bestaande artikel 9.7 van de WHW is niet langer nodig, omdat de taakafbakening ten opzichte van de universiteitsraad niet meer aan de orde is. Aan de ruim geformuleerde bestuursbevoegdheid van het college van bestuur is toegevoegd de opdracht tot beheer. Het betreft hier niet een andere taak dan reeds is verwoord in artikel 2.17 van de WHW (middelenbeheer). De toevoeging geschiedt slechts teneinde op deze plaats zichtbaar te maken dat van het instellingsbestuur van de universiteit integraal management wordt verlangd.

Dit systeem doet voorts niet af aan de geldigheid van specifieke taakopdrachten die op verschillende plaatsen in de WHW aan instellingsbesturen zijn gegeven, zoals de bepaling van het personeelsbeleid (artikel 4.2 van de WHW), de tweejaarlijkse vaststelling van het instellingsplan (artikel 2.2 van de WHW), het sluiten van gemeenschappelijke regelingen met andere instellingen (artikel 8.1 van de WHW) en nog enkele andere met name genoemde specifieke taken. Andere zeer belangrijke taken van het college van bestuur worden niet meer met zoveel woorden in de wet genoemd, zoals:

- het houden van voortdurend toezicht op de naleving van de op de universiteit betrekking hebbende wetten, alsmede van de krachtens die wetten uitgevaardigde regelingen, richtlijnen, aanwijzingen en reglementen,
- de zorg voor de huisvesting en het doelmatige beheer van de kapitaalgoederen,
- het sluiten van overeenkomsten en het verrichten van andere rechtshandelingen,
- het zorgdragen voor de veiligheid en gezondheid en de overige arbeidsomstandigheden in de gebouwen en op de terreinen van de universiteit,
- de zorg voor de bestanden van persoonsgegevens in verband met de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

Zonder de pretentie van volledigheid kan aan deze opsomming nog worden toegevoegd:

- het zorgdragen voor studentenvoorzieningen.

Laatstgenoemde taak is af te lezen uit het bestaande artikel 9.18 van de WHW. Vanuit het streven naar deregulering en globalisering van de wetgeving keert dit voorschrift niet in de door ons voorgestelde wettekst terug, zonder dat daarmee afbreuk wordt gedaan aan de evidentie van de noodzaak tot behartiging van die taak. Ook het thans nog bestaande voorschrift dat op faculteitsniveau moet worden gewerkt met begrotingsplannen (het huidige artikel 9.17, tweede lid) is komen te vervallen, omdat ook een andere wijze van inrichting van de financiën van de universiteit doelmatig kan zijn.

Op deze plaats zij er nog op gewezen dat het college van bestuur een belangrijk gedeelte van zijn verantwoordelijkheden – naast benoeming, schorsing en ontslag van decanen (artikel 9.13) – vorm kan geven via de bevoegdheden, zoals neergelegd in de artikelen 9.4 (vaststelling bestuurs- en beheersreglement) en 9.5 (vaststelling van richtlijnen aan decanen) en in paragraaf 4 van titel 1 (repressief toezicht op faculteiten).

Artikel 9.3

In dit artikel wordt de materie geregeld die tot nu toe is geregeld in artikel 9.5 (betreffende het college van bestuur) en artikel 9.20 (betreffende de rector magnificus). Belangrijk verschil met de huidige regelingen is dat de benoemingen, ontslagen en schorsingen niet meer zullen geschieden bij koninklijk besluit maar door de raad van toezicht. Daarbij geldt voor de benoeming van de rector magnificus de aparte wettelijke instructie betreffende de voordracht van het college van hoogleraren. Uit de voorgestelde bepaling (het vierde lid) blijkt voorts dat de rector magnificus hoogleraar moet zijn. In de praktijk zal de voordracht betrekking hebben op hoogleraren die afkomstig zijn uit de eigen gelederen; de wettekst dwingt hier overigens niet toe.

In samenhang met deze wijziging worden in het zesde lid enige, zeer beperkte en voor de hand liggende incompatibiliteiten voorgesteld.

De huidige bepaling dat zowel de rector magnificus als twee andere leden van het college van bestuur opnieuw benoembaar zijn – zij worden immers allen benoemd voor een bepaalde termijn – is geschrapt, aangezien deze mogelijkheid evenzeer bestaat zonder expliciete bepaling; er is immers geen sprake van een wettelijke belemmering. De bepaling is ook komen te vervallen in de artikelen 4.7, derde lid, 6.3, derde lid, 7.60, vierde lid, 7.65, eerste lid, 10.10, tweede lid, 11.2, tweede lid, 11.8, eerste lid en 12.10, tweede lid. De bepalingen over de mogelijkheid van tussentijds ontslag zijn evenwel gehandhaafd, omdat schrappen daarvan een onduidelijke situatie zou kunnen doen ontstaan.

Artikel 9.4

De naamswijziging van deze regeling (bestuursreglement wordt bestuurs- en beheersreglement) beoogt de introductie te markeren van het integraal management door het college van bestuur.

Het voorschrift dat het bestuurs- en beheersreglement de goedkeuring behoeft van de minister is geschrapt. De goedkeuring is thans opgedragen aan de raad van toezicht (zie artikel 9.8, tweede lid onderdeel a).

Artikel 9.5

De bevoegdheid van het college van bestuur om richtlijnen te verstrekken aan decaanen ter zake van de uitvoering van de hen krachtens de wet toegekende taken behoeft een wettelijke grondslag. De in dit artikel voorgestelde bevoegdheid is niet absoluut. Met de woorden «organisatie en coördinatie» wordt tot uitdrukking gebracht dat het college zich niet met de inhoud van het onderwijs en het wetenschappelijk onderzoek dient bezig te houden. Dit behoort immers tot het exclusieve terrein van het faculteitsbestuur. Het college van bestuur kan evenwel bij voorbeeld een uniforme regeling voor de totstandkoming van de verschillende onderwijs- en examenregelingen of voor de jaarlijkse onderzoekprogramma's voor de gehele universiteit bevorderen. Het zou via de bedoelde richtlijnen ook de inachtneming van vaste termijnen kunnen bereiken.

De vermelding van de bevoegdheid richtlijnen vast te stellen met betrekking tot de bestuurstaken van de decaan, sluit blijkens het voorgaande niet uit dat het college van bestuur op grond van zijn algemene bestuursbevoegdheid richtlijnen kan vaststellen of concrete opdrachten kan geven aan andere personen of instanties binnen de universiteit.

In hoofdstuk 8 van het algemeen deel van deze memorie is reeds uiteengezet dat het college van bestuur de uitvoering van (een deel van) zijn beheerstaken aan de decaan kan mandateren, teneinde hem in staat te stellen integraal management te voeren. Deze mandatering behoeft geen afzonderlijke wettelijke basis.

Artikel 9.6

Het artikel schept een duidelijke relatie tussen de raad van toezicht en het college van bestuur. Met het derde lid wordt niet beoogd een vergelijkbare relatie tussen de verantwoordelijke minister en het college van bestuur te creëren, doch de strekking daarvan is een meer praktische. Het college van bestuur is in de positie om op efficiënte wijze de beschikking te krijgen over inlichtingen van welke aard ook, de universiteit betreffende. Acht de minister actief handelen geboden naar aanleiding van de hem beschikbaar gestelde of ter beschikking staande informatie, dan is niet het college van bestuur dat is verantwoordig schuldig aan de raad van toezicht op grond van het eerste lid – maar de raad van toezicht de aangewezen gesprekspartner, zo valt af te leiden uit artikel 9.9.

Artikel 9.7

De wettelijke bepalingen ten aanzien van de raad van toezicht zijn summier. De leden van de raad worden door de minister benoemd, geschorst en ontslagen. Voor het aspect van het opnieuw benoemen van de leden verwijzen wij naar de toelichting op artikel 9.3.

In lijn met de huidige benoemingsbepalingen zou de benoeming van de leden van de raad van toezicht bij koninklijk besluit dienen plaats te vinden. De benoeming echter van deze leden door de minister is een

uitvloeiende van het voorstel het stelsel van benoemingen bij koninklijk besluit te verlaten.

Vereenvoudiging van de procedure en vermindering van uitvoeringslasten zijn hierbij de belangrijkste overwegingen. Verder wordt aangesloten bij de benoemingsvoorschriften die voor de leden van de raad van toezicht van een academisch ziekenhuis gelden.

Dezelfde lijn wordt voor andere onderdelen van de WHW gevolgd. Dit betekent voorts een wijziging van de artikelen 10.10, eerste lid, 11.2, tweede lid, 11.8, eerste lid, en 13, eerste lid. Een uitzondering geldt voor de bepaling betreffende de benoeming van de leden van het College van beroep voor het hoger onderwijs. Deze bepaling is gehandhaafd, omdat de leden van de tot de rechterlijke macht behorende gerechten en de overige organen met administratieve rechtspraak bekleed bij koninklijk besluit worden benoemd.

Artikel 9.8

De taken van de raad zijn nauwkeurig in artikel 9.8 beschreven. Dit achten wij gewenst, omdat de figuur van de raad van toezicht weliswaar op verschillende terreinen voorkomt doch de feitelijke invulling van geval tot geval verschilt. Op de taken kan de raad worden aangesproken door de minister, aan wie hij verantwoording verschuldigd is. Aangezien de minister buiten zijn verhouding met de raad van toezicht en eventuele bekostigingssancties geen middelen tot beïnvloeding meer ten dienste staan, luistert de omschrijving van het takenpakket van de raad zeer nauw. Centraal daarbij staat een aantal nauwkeurig in de wet omschreven goedkeuringsbevoegdheden ten aanzien van documenten die de strategische positie van de universiteit meebepalen. Daarnaast is in artikel 9.8, eerste lid, aangegeven dat de raad van toezicht het college van bestuur met raad terzijde staat. Deze regelingen, in combinatie met het bepaalde in de artikelen 9.3 (betreffende de benoeming van het college van bestuur) en 9.6, eerste en tweede lid (beschrijving van de verantwoordings- en inlichtingenplicht van het college van bestuur ten opzichte van de raad van toezicht), waarborgen een effectief toezicht. Van het toekennen van verdergaande bevoegdheden is afgezien om zeker te stellen dat de raad van toezicht niet «op de stoel van het bestuur» kan plaatsnemen. Het totale regime in ogenschouw nemend, menen wij dat er geen behoefte meer is aan vormen van repressief toezicht (zoals schorsings- en vernietigingsbevoegdheden) jegens het instellingsbestuur in handen van de minister of de raad van toezicht.

Artikel 9.9

De informatieplicht van de raad van toezicht aan de minister laat de bestaande informatiestromen ongemoeid. Deze worden gekenmerkt door terughoudendheid bij concrete informatievragen en stroomlijning van de informatiekkanalen. Deze principes zijn vervat in de tussen de minister en de universiteiten in 1994 overeengekomen informatie-afspraken. Daarin is uitgewerkt welke (beleids)informatie jaarlijks dan wel tweejaarlijks moet worden opgenomen in het in artikel 2.9 van de WHW genoemde verslag. Terughoudendheid zal ook de informatievraag van de minister aan de raad van toezicht kenmerken.

Artikel 9.10

Het wetsvoorstel introduceert een nieuwe invulling van het decanaat waarin het accent meer op de organisatorische dan op de inhoudelijke kant van de primaire processen van de faculteiten wordt gelegd. In het wetsvoorstel wordt voorgesteld de rol van de decaan aanzienlijk te wijzigen – op hem gaan onder meer de bevoegdheden van het faculteits-

bestuur en de bestuursbevoegdheden van de faculteitsraad over (zie artikel 9.12) – en verwacht mag worden dat de praktische bezigheden van de decanen zullen veranderen. Tegen deze achtergrond dient te worden afgewogen of het zinvol is het college van decanen in de wet te handhaven. Wij kunnen ons voorstellen dat de betrokken functionarissen de behoefte zullen voelen regelmatig met elkaar van gedachten te wisselen over de taakuitoefening. Goede samenwerking en afstemming tussen de afzonderlijke decanen en waar nodig gezamenlijke advisering over beheersaangelegenheden aan het college van bestuur zijn vanzelfsprekend van grote waarde. Coördinatie en afstemming van deze werkzaamheden zijn evenwel zeer wel denkbaar zonder dat daartoe expliciete voorschriften van overheidswege worden gegeven. Wij zien dan ook geen reden om het college van decanen, zoals dit momenteel in artikel 9.21 is neergelegd, te continueren. Daarentegen is het wel noodzakelijk om de inhoudelijke taken ten aanzien van de promoties en de advisering over onderzoek en wetenschapsbeoefening in de wet te verankeren. Het komt de zuiverheid van verhoudingen ten goede indien, als gevolg van de positieverandering van de decanen, de typische academische functies die nu nog door het college van decanen worden uitgeoefend, toegekend worden aan een nieuw in te stellen college dat optreedt als college voor promoties. In onze optiek kan als college voor promoties, bedoeld in artikel 7.18, vierde lid, van de WHW optreden een college bestaande uit een aantal hoogleraren onder voorzitterschap van de rector magnificus; dit college kan tevens adviseren over onderwijs en wetenschapsbeoefening. Aan de universiteiten kan worden overgelaten, op welke wijze zij de samenstelling en de werkwijze van dit college regelen. Aangezien de decaan de hoedanigheid dient te bezitten van hoogleraar, sluit deze opzet niet uit dat ook decanen zitting nemen in dit college.

Artikel 9.11

Van het overeenkomstige bestaande artikel (artikel 9.22) is het tweede lid gehandhaafd. Het eerste lid is overgebracht naar artikel 9.12. Het niet gehandhaafde derde lid is hoofdzakelijk beschrijvend van aard. Daarom bestaat daaraan geen behoefte. Het vierde vervalt in samenhang met de wijziging van de functie van de faculteitsraad. Een soortgelijke bepaling kan desgewenst worden opgenomen in het medezeggenschapsreglement van het desbetreffende medezeggenschapsorgaan.

Artikelen 9.12 en 9.13

In artikel 9.12 is een belangrijke wijziging ten opzichte van de bestaande bestuursorganisatie op facultair niveau verwoord. De decaan treedt in de plaats van het faculteitsbestuur. Het ligt voorts in de rede dat het college van bestuur beheerstaken zal overdragen aan de decaan. Deze zal daardoor in staat zijn integraal management te voeren.

Aan het college van bestuur is de bevoegdheid gelaten om te bepalen dat een faculteit een meerhoofdig bestuur bezit. Een daartoe strekkend besluit zal in het bestuurs- en beheersreglement moeten worden opgenomen. In dat geval is de decaan als voorzitter van het meerhoofdig bestuur de eerstverantwoordelijke. Voor de Landbouwniversiteit geldt dat er aan die instelling een college van bestuur en één faculteitsbestuur zijn. Er bestaat een personele unie tussen deze twee colleges.

Artikel 9.13 regelt de benoeming van de decanen. Het benoemingsrecht komt toe aan het college van bestuur. Het zal niet langer de thans nog als bestuursorgaan bestaande faculteitsraad zijn die de decaan kiest. Evenmin is voorzien in een recht op voordracht van de zijde van de facultaire gemeenschap. Slechts de eis dat de decaan hoogleraar is, is gehandhaafd.

Dit schept de ruimte voor het college van bestuur om desgewenst te differentiëren in de invulling van het decanaat. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan het relateren van de taakomvang aan de omvang van de faculteit. Dat bij dergelijke benoemingen rekening wordt gehouden met het gevoel van de faculteit, is een bestuurlijk desideratum dat niet in de wet hoeft te worden verwoord.

Artikelen 9.14 en 9.15

Het in algemene zin leiding geven aan de faculteit en het belast zijn met het bestuur en de inrichting ervan dienen niet opgevat te worden als een identieke formulering van de taak van de decaan. Met de eerste volzin van artikel 9.14, eerste lid, wordt beoogd aan te geven dat, indien het college van bestuur beheersbevoegdheden betreffende de faculteit mandateert, uitsluitend de decaan met deze bevoegdheden belast zal zijn. Deze bevoegdheden in mandaat samen met de bevoegdheden, bedoeld in de tweede volzin van dat lid, waarborgen integraal management op facultair niveau.

De decaan bezit volgens het voorgestelde artikel 9.14 regelgevende bevoegdheid, evenals de faculteitsraad voordien. De sturingsmogelijkheden dienaangaande van het college van bestuur zijn overeenkomstig het bestaande artikel 9.31 van de WHW grotendeels gehandhaafd. Juist omwille van het benoemingsrecht van het college van bestuur en de evenbedoelde sturingsmogelijkheden is het van belang de specifieke taken en bevoegdheden van de decaan te codificeren. Dit is geschied in het voorgestelde artikel 9.15. De codificatie is grotendeels ontleend aan bestaande en essentiële taken en bevoegdheden van faculteitsbestuur en faculteitsraad. Bij voorbeeld in de zwaarwegende bevoegdheid tot het vaststellen van de onderwijs- en examenregeling van de opleidingen en in die van de vaststelling van het onderzoekprogramma en de algemene richtlijnen voor de wetenschapsbeoefening komt de positie van de decaan als bestuursorgaan van de faculteit bij uitstek tot uitdrukking. De decaan oefent deze bevoegdheden zelfstandig uit, met inachtneming van de eventuele richtlijnen van het college van bestuur op grond van het voorgestelde artikel 9.5.

Het tweede lid van artikel 9.14 is ontleend aan het bestaande artikel 9.27, eerste lid onderdeel a. De bepaling zal naar onze opvatting aan belang winnen, omdat volgens ons voorstel onder meer de voorschriften voor de facultaire begrotingsplannen worden geschrapt.

De tot dusverre door de faculteitsraad vastgestelde richtlijnen voor de wetenschapsbeoefening zullen thans uitgaan van de decaan. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om buiten twijfel te stellen dat deze richtlijnen een «algemeen» karakter hebben, zodat daarmee de vereiste vrijheid van wetenschapsbeoefening niet in het gedrang kan komen.

Artikel 9.16

Zoals het college van bestuur verantwoordings- en informatieplicht heeft ten overstaan van de raad van toezicht, zo heeft de decaan dit ten overstaan van het college van bestuur.

De voorgestelde bepalingen zijn – in afgeslankte vorm – overgenomen van het bestaande artikel 9.28 van het WHW.

Artikel 9.17

In dit artikel zijn de bevoegdheden van de decaan tot regeling van het bestuur van de opleidingen ruim omschreven. Deze bepalingen vervangen in zijn geheel de tot dusverre bestaande, tamelijk gedetailleerde regelgeving van het basisniveau. Zoals in het algemeen deel van

deze memorie reeds is uiteengezet, komt de gehele regeling van vakgroepen te vervallen.

De decaan regelt tevens het beheer van de opleidingen, voor zover daartoe door het college van bestuur krachtens mandaat in staat gesteld. Het ligt voor de hand dat het college van bestuur in veel gevallen tevens submandaat mogelijk maakt.

Artikel 9.18

Van de regeling op het basisniveau resteert nog slechts de verplichting tot het instellen en in stand houden van opleidingscommissies. Deze commissies zijn naar onze overtuiging essentieel als voornaamste gesprekspartner voor de faculteitsleiding waar het gaat om de inhoudelijke vragen aangaande de inrichting van de opleidingen. Tevens vormen deze commissies het belangrijkste aangrijpingspunt voor sturing op kwaliteit en studeerbaarheid. De rol van studenten daarin is derhalve onmisbaar.

Artikel 9.19

Ten aanzien van het geldend recht betreffende de hoogleraren worden geen principiële wijzigingen voorgesteld. Het voorgestelde artikel 9.19 bestaat uit het huidige artikel 9.61 en voor een onderdeel (de tweede volzin van het eerste lid) uit het bestaande artikel 9.60, derde lid tweede volzin. Voor het overige is overigens de inhoud van artikel 9.60 niet meer opgenomen met de overweging dat een en ander aan het college van bestuur dan wel aan de decaan kan worden toevertrouwd.

Wel wordt in het benoemingsbesluit van de hoogleraar niet meer het vakgebied en de faculteit vermeld, doch het wetenschapsgebied. Voorts wordt zijn inhoudelijke verantwoordelijkheid voor zijn wetenschapsgebied benadrukt, daarbij de bestuurlijke bevoegdheden ten aanzien van de opleidingen zoals die door de decaan op grond van artikel 9.17, eerste lid, worden ingericht, onverlet latend.

Artikelen 9.20 tot en met 9.23

Deze artikelen leggen de wettelijke basis voor de onderzoeksinstituten en de onderzoekscholen. In vergelijking met de huidige artikelen in de WHW (artikelen 9.49 tot en met 9.55) is sprake van een beduidend minder uitgewerkte regeling. Leidraad bij de nieuwe opzet is dat het aan de betrokken organen – decanen, colleges van bestuur of samenwerkende combinaties daarvan – wordt overgelaten de feitelijke invulling van het bestuur, de inrichting en het beheer van de onderzoeksinstituten en de onderzoekscholen gestalte te geven.

In de artikelen zijn de verschillende in de praktijk voorkomende situaties te herkennen. Allereerst kunnen twee betrekkelijk eenduidige grondvormen worden onderscheiden:

- een onderzoekschool of een onderzoeksinstituut kan een louter facultaire zaak zijn (artikel 9.20);
- een onderzoekschool of een onderzoeksinstituut kan een faculteit-overstijgend zijn en daarmee onder verantwoordelijkheid van het college van bestuur vallen (artikel 9.21).

Hoe in deze gevallen de onderzoeksinstituten en onderzoekscholen gestalte wordt gegeven, wordt aangegeven in het desbetreffende faculteitsreglement of bestuurs- en beheersreglement. Deze reglementen zijn onderworpen aan medezeggenschap. Artikel 9.21, eerste lid, maakt mogelijk dat gekozen wordt – zoals op dit moment mogelijk is op basis van artikel 9.54, eerste lid, – voor de constructie van de zogenaamde «penvoerende» faculteit.

In bovengenoemde situaties kan het bestuur van het onderzoeksinstituut

of de onderzoekschool tevens de verantwoordelijkheid krijgen voor het beheer. Het spreekt van zelf dat in dat geval op grond van artikel 9.22, derde lid, tevens de financiële middelen aan het bestuur ter beschikking worden gesteld. Het gaat daarbij in het kader van artikel 9.22 steeds om eenheden die binnen een faculteit of universiteit opereren.

Een bijzonderheid is te vinden in artikel 9.22, tweede lid.

Deze bepaling maakt het mogelijk dat een college van bestuur het initiatief neemt om een facultaire onderzoekschool intern te verzelfstandigen. Daarbij introduceert het wettelijk kader twee beperkingen: dat kan slechts voor een beperkt tijdvak en het kan slechts als de betrokken decaan daartoe zijn instemming verleent. Vanwege deze beperkingen is er van afgezien in het wetsvoorstel een eenvoudige procedure van verlenging van de verzelfstandiging te regelen. Verlenging wordt daardoor niet uitgesloten. De besluitvorming zal evenwel opnieuw moeten plaatsvinden. Ook de erkenningsprocedure door de ECOS zal dan opnieuw moeten worden doorlopen.

Het voorgestelde artikel 9.23 bevat de grondslag voor de inrichting van onderzoeksinstituten of onderzoekscholen waarbij verschillende universiteiten zijn betrokken. Daartoe moet een gemeenschappelijke regeling tot stand worden gebracht, overeenkomstig artikel 8.1 van de WHW.

In het derde lid van artikel 9.22 en het tweede lid van artikel 9.23 wordt tot uitdrukking gebracht dat een verzelfstandigde onderzoekschool of -instituut naast de gemandateerde beheerstaken ook daadwerkelijk de beschikking moet kunnen hebben over de voor de uitvoering van onderzoekstaken benodigde financiële middelen.

Artikelen 9.24 tot en met 9.27

De huidige artikelen 9.62 tot en met 9.70 bevatten een uitgewerkt stelsel van bevoegdheden betreffende schorsing en vernietiging van besluiten van verschillende bestuursorganen van de universiteit, alsmede voorzieningen in geval van taakverwaarlozing. In het wetsvoorstel is dit stelsel uitsluitend nog gehandhaafd in de bestuurlijke relatie tussen college van bestuur en faculteiten. Het schrappen van alle andere mogelijkheden is niet het gevolg van dereguleren pur sang, maar van de inrichting van het nieuwe stelsel waarin medebesturende raden plaats hebben gemaakt voor andere checks en balances. Zo staat de raad van toezicht in een relatie tot de minister, die is beschreven in artikel 9.9, en wordt deze relatie voorts gekenmerkt door de bevoegdheid van de minister om de leden van de raad van toezicht te benoemen, te schorsen en te ontslaan. Ook de bestuurlijke verhouding tussen de raad van toezicht en het college van bestuur, en die tussen het college van bestuur en de decaan zijn, naar onze mening, afgewogen en effectief vormgegeven. Hierdoor zijn wij tot de conclusie gekomen dat op het punt van het bestaande repressieve toezicht (schorsing, vernietiging en taakverwaarlozingsregelingen) vergaande deregulering mogelijk en verantwoord is.

Artikel 9.28

De bepaling voorziet in de opdracht aan de decaan bij faculteitsreglement een regeling te treffen ter effectivering van het in het rapport van de Stuurgroep Kwaliteit en Studeerbaarheid genoemde «collectieve recht van verhaal». Om redenen genoemd in het algemeen deel van de toelichting wordt hiermee geen vorm van «juridische» geschillenbeslechting beoogd, maar een laagdrempelige ingang voor beïnvloeding door studenten die reële knelpunten signaleren binnen het primaire proces van het onderwijs. Gekozen is voor een ingang bij de decaan, omdat deze primair verantwoordelijk is voor de organisatie van dat proces en het best in staat zal zijn om praktische oplossingen te effectueren in gevallen waarbij verbeteringen noodzakelijk zijn.

Evenzo wordt het aan de decaan overgelaten procedureregels vast te stellen, die het best passen bij de organisatie. De decaan beschikt over de middelen om in voorkomende gevallen waarin hij de zienswijze van de studenten deelt, adequate voorzieningen te treffen binnen de eigen faculteit danwel, in geval het om zaken gaat waarvoor de verantwoordelijkheid centraal berust, daarvoor op het geëigende niveau actie te ondernemen.

De mogelijkheid van beklag bij de decaan is dus gericht op snelle, gerichte probleemoplossing. Tegen deze achtergrond zijn tegen de beslissingen of concrete acties van de decaan dan ook geen vervolgstappen in de WHW voorzien. Dat komt de vrijheid van handelen van de decaan ook ten goede. De veronderstelling daarbij is dat eventuele klagers in dit soort procedures meer gebaat zullen zijn bij een slagvaardig «beslisser» dan bij een beroepsinstantie die vast zit aan allerlei regels en beperkingen.

De indieners van het beklag kunnen een betrekkelijk willekeurige groep studenten zijn, die zich voor een gezamenlijk probleem betreffende de opleiding gesteld zien, waarbij bij voorbeeld een belangenorganisatie die zich als vertolker van de problemen opwerpt (studentenvakbond, studentengeleding van een medezeggenschapsraad) of een andersoortig samenwerkingsverband (bij voorbeeld een dispuut), het ongenoegen verwoordt. Over de kring van rechthebbenden zal het faculteitsreglement zich dienen uit te laten. Gezien de opzet van de regeling zien wij geen aanleiding om een nadere begrenzing van hetgeen onder «groep van studenten» moet worden begrepen, in de tekst van artikel 9.28 op te nemen. Het is overigens mogelijk dat dit wel gebeurt bij de uitwerking van het collectief recht van beklag voor studenten in een faculteitsreglement.

Het tweede lid stelt de eventuele financiële aanspraken, beroepsrechten en andere rechtsmiddelen die aan een individuele student kunnen toekomen, veilig. Het is immers geenszins uitgesloten dat een bepaalde kwestie zich zou lenen voor een andersoortige rechtsgang op grond van de WHW, de Wet op de studiefinanciering, de Algemene wet bestuursrecht, de Wet Nationale ombudsman, de Wet persoonsregistraties, de Wet openbaarheid van bestuur of enige andere wettelijke regeling.

Daarmee is tevens bereikt dat de decaan zonder bezwaar het collectieve beklag kan aanhoren en daarop actie kan ondernemen, voorafgaand, tijdens of na afloop van het aanhangig zijn van dergelijke andere procedures.

Artikel I onderdeel Q en artikel III (artikelen 9.29 tot en met 9.50 en artikel 53 WOR)

De nieuwe medezeggenschapsregeling, thans neergelegd in titel 2 van hoofdstuk 9, is van toepassing op openbare universiteiten.

Voor de bijzondere universiteiten geldt dat in het kader van de structuurregeling die is neergelegd in het bestaande artikel 9.76 van de WHW, het bestuur van de rechtspersoon waarvan de bijzondere universiteit uitgaat, het bestuur en de eigen inrichting vaststelt, zij het dat het daarbij de regelen voor de openbare universiteiten in acht neemt, voor zover de eigen aard van de bijzondere universiteit zich daartegen niet verzet. Dit betekent dat dit bestuur zal moeten bezien of en op welke wijze de gewijzigde bestuursstructuur voor de openbare universiteiten tot statutenwijziging en tot herstructurering aanleiding geeft.

In beginsel is ook voor de bijzondere instellingen de nieuwe medezeggenschapsregeling van toepassing. Dit is tot uitdrukking gebracht in een aanpassing van het genoemde artikel 9.76 van de WHW (artikel I onderdeel S). Aldus zullen ook de bijzondere instellingen desgewenst kunnen kiezen voor «introdactie» van de wettelijke regeling van de Wet op de ondernemingsraden (WOR) of voortzetting van dat regime.

Zoals in het algemeen deel van deze memorie reeds is beschreven, zullen universiteiten de keuze krijgen tussen een gedeeld of een ongedeeld medezeggenschapsstelsel. Die keuzemogelijkheid en de gevolgen zijn op verschillende plaatsen in het wetsvoorstel geregeld.

In de eerste plaats wijzen we op artikel III. Artikel 53, eerste lid, van de huidige WOR sluit de toepasselijkheid van die wet op de in de WHW benoemde instellingen in beginsel uit. In het tweede lid is evenwel de ruimte geboden bij algemene maatregel van bestuur toepasselijkheid van de WOR voor één of meer instellingen te regelen. Wij stellen thans voor het desbetreffende artikel zodanig aan te passen dat voor universiteiten de keuze voor het al dan niet toepassen van de WOR mogelijk wordt gemaakt op basis van de WHW. Daarmee wordt tevens bereikt, dat buiten twijfel wordt gesteld dat de bepalingen betreffende de medezeggenschap in bedrijven op universiteiten van toepassing zullen zijn en bovendien dat op dit punt geen onderscheid gemaakt wordt tussen openbare en bijzondere universiteiten.

Artikel 9.30

De inrichting van de nieuwe bestuursstructuur noodzaakt tot het opnieuw bepalen van de positie van het personeel en van de studenten. Er dienen immers adequate voorzieningen te worden getroffen nu het medebestuur van studenten en personeel worden geschrapt. Deze context is derhalve wezenlijk anders dan het bestuursmodel waarvan in de eerder genoemde beleidsnotitie van 28 september 1992 is uitgegaan. Ook de situatie in het hoger beroeps onderwijs kan niet zonder meer als referentiekader dienen.

Voor de hogescholen geldt al langer een medezeggenschapsregime en heeft nooit een systeem van medebestuur gegolden. Bekend is voorts dat op bijzondere universiteiten met de WOR wordt gewerkt. Met andere woorden: voor de bestuursstructuur van de universiteiten dient voor het waarborgen van de invloed van personeel en studenten een nieuw regime te worden ingericht zonder dat kan worden teruggevallen op een referentiekader dat de basis kan vormen voor eenduidige vertaling. In een dergelijke situatie ligt het in de rede een wettelijke systematiek in de wet neer te leggen die de betrokkenen in de gelegenheid stelt het eigen regime te kiezen.

Daarbij dienen in de wet uiteraard de wezenlijke kenmerken van de keuzemogelijkheden te zijn neergelegd en dient, om de positie van de studenten te waarborgen, de wet te garanderen dat beide systemen gelijkwaardig zijn. Het is dan ook niet mogelijk om de voor- en nadelen van de beide medezeggenschapsstelsels aan te geven omdat die pas blijken bij de voorbereiding van het maken van de keuze aan een bepaalde universiteit. De keuze tussen gedeelde of ongedeelde medezeggenschap, kan het beste ter plaatse worden gemaakt. Over de verschillen tussen de beide keuzemogelijkheden kan nog het volgende worden opgemerkt. Voor de studenten kunnen de verschillen niet met uitzondering van het al dan niet tezamen met personeel in een medezeggenschapsorgaan zitten – worden aangegeven. Bij gedeelde medezeggenschap dient er immers voor de studenten sprake te zijn van een medezeggenschapsregeling die ten minste gelijkwaardig is aan de – in het wetsvoorstel uitgewerkte – regeling voor ongedeelde medezeggenschap. In bevoegdheden gemeten, is de regeling voor gedeelde medezeggenschap voor studenten dus gelijk of beter. Voor het personeel zijn de verschillen niet eenvoudig aan te geven, omdat de positie van de ondernemingsraad betrekkelijk uitvoerig is beschreven in de WOR en die van de medezeggenschapsraad voor een deel zijn beslag zal krijgen in het medezeggenschapsreglement. De WOR kent een aantal instemmingsbevoegdheden toe, maar daar staat tegenover dat in dit wetsvoorstel bepaalde op het personeel toegesneden bepalingen zijn opgenomen (de artikelen 9.36 en 9.50). Daarnaast kent dit

wetsvoorstel nog een aantal aparte instemmingsbevoegdheden toe aan de universiteitsraad en de faculteitsraad.

In dit artikel wordt bepaald dat het college van bestuur een besluit neemt omtrent het aan de universiteit geldende medezeggenschapsstelsel en worden de gevolgen van de keuze geregeld. Indien voor ongedeelde medezeggenschap wordt gekozen, is titel 2 van toepassing. Indien voor gedeelde medezeggenschap wordt gekozen, is de WOR van toepassing op het personeel en – via een door de instelling vast te stellen medezeggenschapsregeling – titel 2 van overeenkomstige toepassing ten aanzien van de studerenden aan de instelling. Dit kan aan het instellingsbestuur worden overgelaten, met dien verstande dat de waarborgen voor studenten niet geringer dienen te zijn dan in de ongedeelde situatie. Om dat te verzekeren is in het derde lid van artikel 9.30 bepaald dat de medezeggenschapsregeling voor studenten ten minste gelijkwaardig moet zijn aan de wettelijke regeling bij de ongedeelde situatie. Deze regeling is zowel van toepassing op de openbare als de bijzondere universiteiten. Op de bijzondere universiteiten is hierop al ingegaan onder het kopje Artikel I onderdeel Q en artikel III.

Om redenen van continuïteit en stabiliteit wordt voorgeschreven dat een eenmaal gemaakte keuze niet binnen een tijdvak van vijf jaar kan worden herzien, behoudens een eenmalige invoeringsbepaling die is neergelegd in artikel IV, tweede lid.

Tevens is de raad van toezicht belast met de goedkeuring van de beslissing omtrent de keuze van medezeggenschapsstelsel en – in voorkomende gevallen – met de goedkeuring van de evengenoemde medezeggenschapsregeling voor studenten (zie artikel 9.8, eerste lid onderdeel e). De stelselkeuze is eveneens onderworpen aan de instemming van het medezeggenschapsorgaan (zie artikel 9.33 onderdeel f).

Artikelen 9.31 tot en met 9.48

De medezeggenschapsregeling, zoals neergelegd in de paragrafen 1 tot en met 4 van titel 2 van dit wetsvoorstel, betrekking hebbend op de openbare universiteiten, is (vrijwel) analoog aan de regeling die voor de hogescholen sinds 1 maart 1996 in hoofdstuk 10 van de WHW is opgenomen. Op onderdelen is een technische vertaalslag gemaakt. Wij hebben ervoor gekozen de bestaande benamingen universiteitsraad en faculteitsraad te gebruiken voor de nieuw in te richten medezeggenschapsorganen.

In de wettekst is uiteraard rekening gehouden met de raad van toezicht, een bestuursorgaan dat in het hoger beroepsonderwijs als zodanig niet voorkomt. Verder ontbreken anders dan voor het hoger beroepsonderwijs – regelingen voor een eventuele gemeenschappelijke medezeggenschapsraad en voor gemeenschappelijke medezeggenschapscommissies. Deze figuren zijn immers gekoppeld aan een situatie die zich bij de universiteiten niet voordoet, te weten een bestuur waaronder verschillende instellingen ressorteren. Evenzo ontbreekt de specifieke ontheffingsregeling van het voor het hoger beroepsonderwijs geldende artikel 10.38. Deze ontheffingsmogelijkheid zou niets toevoegen, omdat de bijzondere instellingen hun eigen structuurregeling kunnen ontwerpen krachtens het bestaande artikel 9.76 van de WHW. Daarin is de mogelijkheid van afwijking in verband met de eigen aard van de universiteit reeds vervat.

Tenslotte is – anders dan bij het h.b.o. – niet voorzien in de mogelijkheid van afwijking van het medezeggenschapsregime.

De, overigens beperkte, technische verschillen tussen de medezeggenschapsregeling voor de hogescholen en die voor de universiteiten doen geenszins afbreuk aan het uitgangspunt van volstrekt gelijkwaardige medezeggenschapsregimes, hetgeen het duidelijkst zichtbaar is in de wettelijke verankering van een stelsel van instemmings-

en adviesbevoegdheden. Dat uitgangspunt leidt op zijn beurt tot een verschil in uitwerking. In het universitaire bestel heeft de decaan tot taak om de onderwijs- en examenregeling vast te stellen. Anders dan bij de hogescholen zijn dus aan de faculteitsraad – en niet de universiteitsraad – op dit punt wettelijke bevoegdheden toegekend, hetgeen is neergelegd in artikel 9.38.

De aanvulling van de geschillenregeling (artikel 9.40, derde lid) in verband met de positie van de raad van toezicht is in hoofdstuk 11 van het algemeen deel van deze memorie reeds vermeld.

Artikel 9.50

Verwezen wordt naar het slot van paragraaf 11.2.

Artikel I onderdelen S tot en met AA (artikelen 9.51 tot en met 9.54, 9.57, 9.58 en 9.59)

Deze onderdelen betreffen alle technische aanpassingen in de titels die betrekking hebben op het bijzonder onderwijs. Wij benadrukken dat wij geen wijziging beogen in de bestaande opzet van de wet, waarin de voorschriften voor het openbaar onderwijs in beginsel tevens de bekostigingsvoorwaarden voor het bijzonder onderwijs zijn. Dit beginsel ligt, zoals bekend, ook ten grondslag aan het bestaande artikel 9.76 van de WHW. In dit artikel gaat het om het bestuur en de inrichting van een bijzondere, bekostigde universiteit. Doordat de systematiek van het artikel geen wijzigingen ondergaat, ligt het in de rede voort te bouwen op de toepassing die aan het vigerende artikel 9.76 is gegeven. Aangezien de universiteits- en faculteitsraden worden omgezet in medezeggenschapsorganen, is dit artikel (door het wetsvoorstel vernummerd tot artikel 9.51), evenals de aanhef van de nieuwe titel 3 van hoofdstuk 9, aangevuld met het structurelement medezeggenschap, teneinde te bereiken dat de desbetreffende structuurvoorschriften bij wijze van bekostigingsvoorwaarde ook gelden voor de bijzondere universiteiten. Hetzelfde geldt voor de keuze die op grond van het voorgestelde artikel 9.30 moet worden bepaald omtrent de medezeggenschapsstelsels (gedeelde of ongedeelde medezeggenschap). Hiervoor wordt verwezen naar hetgeen onder het kopje Artikel I onderdeel Q en artikel III is opgemerkt.

Een en ander brengt met zich mee dat de bijzondere universiteiten zullen dienen te bepalen welke gevolgen de nieuwe regelingen voor het bestuur en de inrichting van en de medezeggenschap binnen de openbare universiteiten hebben voor hun structuurregelingen. Zij blijven daarbij natuurlijk de bevoegdheid tot afwijking van bekostigingsvoorwaarden houden, indien deze naar hun oordeel redelijkerwijze in strijd zijn met de eigen aard van de instelling. Daarbij kan in de afweging of op een bepaald onderdeel een afwijkende keuze gerechtvaardigd is, het feit dat bijzondere universiteiten langs de lijnen van het privaatrecht zijn georganiseerd, een rol spelen. Gerechtvaardigd zou ons in dat verband lijken, indien de bijzondere universiteiten met een beroep op hun privaatrechtelijke status zouden afzien van een – door de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen te benoemen – raad van toezicht. Voorts biedt de keuze uit de medezeggenschapsstelsels de gelegenheid alternatieven af te wegen waarbij in het stelsel van gedeelde medezeggenschap, waar het gaat om de invulling voor de studenten, volstaan wordt met een algemene wettelijke instructie (artikel 9.30, derde lid tweede volzin). In dat kader lijkt het ons mogelijk om bijvoorbeeld een eigen geschillenprocedure in te richten.

Naar onze opvatting wordt met de voorgestelde regeling – die nauw aansluit bij de systematiek die in het vigerende artikel 9.76 is neergelegd – een structuurregeling mogelijk gemaakt die voor de bijzondere universiteiten waarop het privaatrecht van toepassing is, goed uitvoerbaar zal zijn.

Artikel I onderdelen JJ en KK (artikelen 10.35, 10.36 en 10.37)

De wijzigingen die worden aangebracht in de artikelen 10.35, eerste lid, 10.36 en 10.37 zijn aangekondigd tijdens de parlementaire behandeling van het voorstel van wet houdende wijziging van onder meer de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (bestuursorganisatie van en medezeggenschap in hogescholen) (Kamerstukken I, 23 944, nr 18b).

Door deze technische wijzigingen wordt de in deze artikelen gebruikte terminologie in overeenstemming gebracht met de artikelen 1.1 en 10.8, eerste lid.

Artikel I onderdeel QQ (artikel 12.22)

Aangezien volgens het bestaande artikel 12.22 van de WHW op de besluiten van het gemeenschappelijk uitvoeringsorgaan van universiteit en academisch ziekenhuis enige van de volgens dit wetsvoorstel vervallen bepalingen betreffende schorsing en vernietiging van overeenkomstige toepassing waren verklaard, worden de «overeenkomstige bepalingen» thans «geleend» van hoofdstuk 10 van de WHW.

Artikel I onderdelen SS en TT (artikelen 16.5 en 16.23)

De wijzigingen zijn noodzakelijk omdat in deze artikelen wordt verwezen naar bepalingen van hoofdstuk 9 die komen te vervallen.

Artikel IV

In artikel IV is een invoeringsregeling opgenomen ten aanzien van de eerste keuze van het medezeggenschapsregime dat aan de universiteit van toepassing zal zijn. Daarbij moet worden bedacht dat deze keuze zal moeten worden gemaakt in een periode dat de veranderingen in de bestuursstructuur nog moeten worden doorgevoerd. Tegen deze achtergrond is gekozen voor een invoeringsbepaling voor de eerste vaststelling van de keuze. De geldigheidsduur daarvan wordt beperkt tot 2 jaar. Na ommekomst van die termijn zal een reguliere keuze kunnen worden gemaakt die ten minste 5 jaar zal gelden (zie artikel 9.30).

In het tweede lid van artikel IV wordt aangegeven dat voor de eerste keuze geen instemming van de universiteitsraad is vereist. Er is immers nog geen medezeggenschapsregime geïmplementeerd. Dit neemt niet weg dat het college van bestuur het besluit zorgvuldig zal dienen voor te bereiden en dat het zal dienen na te gaan welke opvattingen bij de verschillende geledingen leven.

De eerste keer dat de keuze voor het stelsel van medezeggenschap aan de orde is, is een cruciaal moment. Het college van bestuur heeft daarin het voortouw, onder goedkeuring van de raad van toezicht. Over deze eerste keuze zal door het college van bestuur overleg worden gevoerd met personeel en studenten. Tevens zal op grond van artikel 4.3 van de WHW de eerste keuze voor het stelsel van medezeggenschap onderwerp van overleg zijn tussen het college van bestuur en vakorganisaties. Het karakter van het georganiseerd overleg dienaangaande is afhankelijk van hetgeen daaromtrent decentraal wordt afgesproken, waarbij het ter discretie van het college van bestuur is om, met inachtneming van de belangen van personeel en studenten, aan dit overleg een bindend karakter te verlenen.

Ten slotte zij erop gewezen dat het college van bestuur het besluit om goedkeuring dient voor te leggen aan de raad van toezicht. Dit is de tweede volzin van het tweede lid geregeld, overeenkomstig het bepaalde in artikel 9.8, eerste lid onderdeel e.

Het overgangsartikel voorziet ook in een regeling voor de tijdsige

benoeming van de raad van toezicht. Daarom is voorzien in een termijn van 4 maanden in verband met de tijd die aan onze zijde is gemoed met het benaderen van geschikte kandidaten.

Artikel V

Artikel I onderdeel M, derde lid, treedt in werking met ingang van 1 juli 1998. Hiermee wordt het College van beroep voor het hoger onderwijs een overgangperiode gegeven om zich in te stellen op de nieuwe situatie wat betreft de benoembaarheidsvereisten.

Artikel I onderdeel Q, wat betreft artikel 9.36, en artikel II treden in werking op tijdstip waarop de wet van 21 december 1994 (Stb. 942) voor de universiteiten in werking treedt.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,
J. M. M. Ritzen

De Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij,
J. J. van Aartsen