

Vergaderjaar 1991–1992

21 073

Bepalingen met betrekking tot het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (Wet Hoger Onderwijs en Wetenschappelijk Onderzoek)

Nr. 95

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS EN WETENSCHAPPEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Zoetermeer, 12 maart 1992

Als gevolg van mijn toezegging bij het mondeling overleg inzake de artikelen van het wetsvoorstel Wet Hoger en Wetenschappelijk Onderzoek doe ik u hierbij toekomen mijn formele **reactie op de ingediende amendementen**.

Ik verzoek u bij het begin van de behandeling in tweede termijn aan te geven welke amendementen de regering blijkens deze brief wenst over te nemen, met het oogmerk dat zij deel uitmaken van het wetsvoorstel. Tevens heb ik aangegeven nog schriftelijk commentaar te geven op een aantal amendementen.

Ik houd daarbij de volgorde aan waarin de amendementen tijdens het mondeling overleg aan de orde zijn gesteld.

De regering wil de navolgende amendementen overnemen:
de amendementen 31, 45, 32, 46, 62, 34, 47, 94, 36, 38, 50, 39, 51, 42/88 (deze amendementen zullen nog worden samengevoegd), 93, 30, 85, 65, 52 en 48.

Voor reactie op de amendementen 66, 40, 78, 81, 60, 28 en 86 verwijs ik naar de bijlage.

Het amendement 59 is in een nieuw licht gesteld door referte van de indieners aan een brief van de VSNU. In de bijlage brief wordt hierop gereageerd.

Amendement 64 zou worden gehערredigeerd: de regering wacht met belangstelling de nieuwe tekst af.

De minister van Onderwijs en Wetenschappen,
J. M. M. Ritzen

1. Amendement 41; Positieve discriminatie

De in artikel 7.46, vijfde lid, geregelde verhoogde inlotingskans voor studenten die behoren tot een etnische of culturele minderheid, strekt ertoe de mogelijkheid dat etnische of culturele minderheden aan het hoger onderwijs deelnemen te verhogen. Naar mijn oordeel voldoet dit instrument, zoals ook is gezegd in het nader rapport aan de Koningin naar aanleiding van het advies van de Raad van State over de eerste nota van wijziging (Nader rapport van 14 september 1990, onder 5 en 6) aan de eisen van redelijkheid en proportionaliteit en kan het de toets aan artikel 1 van de Grondwet doorstaan. Ten aanzien van een regeling die voorziet in een quotum, is dat naar mijn oordeel niet boven elke twijfel verheven. Bovendien gaat van een quotum anders dan van een verhoogde inlotingskans een ongewenste, stigmatiserende werking uit. In dit verband is ook van belang de ervaring die in het buitenland, in het bijzonder in de Verenigde Staten, is opgedaan.

De Amerikaanse rechtspraak laat allerlei vormen van directe positieve discriminatie toe. Quotum-regelingen vormen daarop echter een uitzondering, in zoverre dat het Hooggerechtshof deze aan specifieke beperkingen bindt. De vraag wanneer positieve discriminatie gerechtvaardigd is, hangt volgens de rechtspraak van het Hooggerechtshof af van de rechtsbron (het meest toelaatbaar bij overeenkomst en het minst bij wettelijk voorschrift), de feitelijke omstandigheden van de discriminatie (zij moet zich in het verleden hebben voorgedaan) en de mate waarin de rechten van niet-minderheden worden ter zijde gesteld. Positieve discriminatie kan zich uitstrekken tot het gebruik van quota maar dan alleen onder de volgende beperkingen: zij dienen ultima remedia te zijn d.w.z. de enig praktische mogelijkheid, op redelijke wijze gebaseerd te zijn op een relevante deelpopulatie, flexibel te zijn en beperkt te zijn naar tijdsduur en tussentijds beoordeeld te worden. Tenslotte maakt deelname door niet-minderheden, zij het per definitie op beperkte schaal, quota sneller aanvaardbaar.

In de zaak Allan Bakke (28 juni 1978) gelijkheidsbeginsel van positieve discriminatie ging het om het toelatingsregiem van de medische faculteit van de Universiteit van Californië: naast de algemene toelatingsprocedure (minimaal toelatingsniveau op grond van examenresultaten en bovendien strikte selectieprocedure) bestond er een speciale toelatingsprocedure voor specifiek omschreven minderheden. Volgens het Hooggerechtshof schoot die toelatingsprocedure haar doel voorbij: rassenclassificatie zou niet strikt noodzakelijk zijn voor het bereiken van de doelstelling; ras is een belangrijk element maar slechts één van de factoren die bijdragen aan de verscheidenheid onder studenten. Naar het oordeel van het Hooggerechtshof was reservering van plaatsen niet toegestaan, het toekennen van een «plus» bij een bepaald ras of een bepaalde afkomst daarentegen wel omdat dit laatste niet de rigiditeit van een quotumregeling heeft en bovendien flexibel genoeg is om specifieke kwaliteiten van elke kandidaat in overweging te nemen. Kandidaten worden hierdoor – anders dan bij een quotumregeling – als individuen behandeld in de zin van het gelijkheidsbeginsel. Zie hiervoor B. Sloot: Positieve discriminatie (1986). Het amendement inzake een quotum ten behoeve van minderheden wens ik dit licht bezien dan ook niet over te nemen.

2. Amendement 64: omschrijving opleiding en de VSNU-brief van 6 maart 1992

De VSNU vraagt in een brief van 6 maart j.l. aandacht voor een aantal onderwerpen. In het onlangs gehouden mondeling overleg heb ik toegezegd in te zullen gaan op met name de door de VSNU gesuggererde terminologie, in het licht van het amendement 64.

Naar aanleiding van de opmerking van de VSNU, dat de term «wetenschapsgebieden» is ingeburgerd, zijn de ontwikkelingsplannen bezien. Daaruit blijkt, dat de term «wetenschapsgebied» daarin metterdaad wordt gehanteerd, zij het in verschillende betekenissen: nu eens als aanduiding van het gebied van een faculteit dan weer, zoals in het plan van de Landbouwniversiteit als een clustering van vakgebieden binnen die faculteit. De term is derhalve niet eenduidig en reeds om deze reden niet operationeel.

De door de VSNU genoemde grond onder 1b sluit aan op de arbeidsmarktfixus. De grond lijkt voor de hand te liggen, maar levert (ondanks de «kan-bepaling») een vrij dwingende ingrijpingsgrond op. Het betekent dat de programmeervrijheid op veel opleidingssterreinen sterk wordt gereduceerd, want opleidingen met werkloosheid staan op de zwarte lijst; zo ontstaat juist een verruiming ipv een duidelijker omschrijving van het begrip doelmatigheid.

De door de VSNU genoemde grond onder 1c «buitensporige kosten» kan niet meer opleveren dan een dode letter. Een ruimer geformuleerde kostengrond zou nodig zijn, maar is niet behoorlijk te formuleren. Het limitatieve karakter van de lijst van ingrijpingsgronden die de VSNU voorstelt geeft te veel beperkingen. De doelmatigheid in meer economische zin, zoals die in het regeringsvoorstel ligt besloten, zou volledig komen te vervallen.

Overigens merk ik nog het volgende op:

- Het marginale karakter van de toetsing is in het VSNU-voorstel niet behouden.
- Noodzakelijk is dat het landelijk aspect bij de beoordeling van de doelmatigheid wordt meegewogen.
- De terminologie «beëindiging van de opleiding door de minister» is onjuist.

De VSNU doet ook voorstellen voor bestaand aanbod.

Hierover ging de discussie met de TK niet; ik veronderstel dat de procedurele inbedding in het wetsvoorstel gehandhaafd wordt.

Tenslotte stelt de VSNU voor artikel 7.2 tweede en derde lid te wijzigen. De discussie met de kamer ging tot nu toe over de vraag wat een opleiding is, noch over de vraag of aan elke onderwijsinstelling een tentamen moet zijn verbonden.

Wat een opleiding is staat ter beoordeling van een instelling en blijkt vanzelf uit het centraal register opleidingen hoger onderwijs. In het mondeling overleg heb ik al aangegeven dat afstudeervarianten nog steeds mogelijk zijn zonder wijziging van de registratiegegevens.

Conclusie:

Het VSNU-voorstel biedt geen verbetering, integendeel.

3. Amendement 73 Terminologie centrales

In de WHW wordt in art. 4.3. lid 2 bepaald dat over aangelegenheden van algemeen belang voor de bijzondere rechtstoestand van het personeel van de desbetreffende instelling overleg wordt gevoerd door of namens het instellingsbestuur met de daarvoor in aanmerking komende vakorganisaties van overheids- en onderwijspersoneel.

Dit artikel is de opvolger van het art. 56 lid 2 WHBO waarin plaatselijk overleg wordt voorgeschreven met de daarvoor in aanmerking komende personeelsorganisatie.

Nadere regels voor het overleg worden zowel in de WHBO als ook in de WHW bepaald bij of krachtens amvb.

Deze regels zijn onder het regime van de WHBO uitgewerkt in het

Rechtspositie Besluit Onderwijspersoneel (RPBO). In art. IV-C3 RPBO wordt nader aangegeven wie het personeel mag vertegenwoordigen: de centrales die tot de Centrale commissie zijn toegelaten. Art. IV-C9 maakt hier echter een uitzondering voor bijzondere instellingen van hoger beroepsonderwijs. Op gronden die verband houden met de godsdienstige of levensbeschouwelijke overtuiging kan de minister op verzoek van het bevoegd gezag toestaan dat het bevoegd gezag een andere gesprekspartner kiest. Door in de WHBO de term personeelsorganisaties te hanteren, bestaat er ruimte om bij amvb deze ruime nadere invulling te kiezen.

Indien in art. 4.3. lid 2 WHW de term vakorganisaties van overheids- en onderwijspersoneel vervangen zou worden door centrales (van overheids- en onderwijspersoneel) is er geen keuze voor bijzondere instellingen om eigen gesprekspartners te kiezen. Anders gezegd: de term centrales is onlosmakelijk gelieerd aan de Centrale Commissie voor Georganiseerd Overleg in Ambtenarenzaken en laat als zodanig geen ruimte voor andere participanten.

Tenminste twee participanten betreft het:

- GOLV (Gereformeerde onderwijzers- en lerarenvereniging te 's-Gravenpolder)
- GEVOLK (Gereformeerd verband van onderwijzers te Zwolle)

4. Amendement 54 en 80 Titulatuur

De WHW kent een tituluurstelsel waarbij doorslaggevende betekenis wordt gehecht aan het studiepuntenvereiste. Als een opleiding aan dat vereiste voldoet, of de opleiding nu in voltijdse of in deeltijdse vorm verzorgd wordt, is daaraan een wettelijke titel verbonden. Daarbij kunnen ook werkzaamheden die tijdens het volgen van de opleiding verricht worden (concurrency-onderwijs, artikel 7.20a) in aanmerking genomen worden. De enige uitzondering die thans gemaakt wordt ligt besloten in het overgenomen amendement 42/88. Als grond voor deze uitzondering kan gewezen worden op de bijzondere onderwijskundige inrichting (longitudinaal mbo-hbo) en op historische afspraken met WVC (wat betreft de MGZ-opleiding).

In de WHW is niet de mogelijkheid opgenomen om op grond van een ministeriële regeling of algemene maatregel van bestuur aan opleidingen die niet voldoen aan het studiepuntenvereiste maar wel naar niveau overeenkomen met een opleiding waaraan titulatuur is verbonden, titulatuur te verbinden. Een dergelijke voorziening is wel in de WHBO.

Een overeenkomstige bepaling in de WHW zou er toe leiden dat het wettelijke titelstelsel aan helderheid inboet. De herkenbaarheid van de wettelijke titels is er, ook internationaal, niet mee gebaat. Door de programmeervrijheid die de WHW brengt ontbreekt voorts een maatstaf voor een vergelijking van opleidingen waaraan wel en opleidingen waaraan (nog) geen titulatuur is verbonden. De enige maatstaf voor toekenning van titulatuur is immers de studielast. Daar komt bij dat een toetsing vooraf van het niveau van de opleiding met het oog op toekenning van titulatuur op gespannen voet staat met het stelsel van kwaliteitsbewaking achteraf.

5. Amendement 79 eredoctoraten; terminologie instellingsbestuur

In de hoofdstukken 1 tot en met 7 van de WHW zijn bepalingen opgenomen met een brede werkingssfeer. Het toepassingsbereik kan zich uitstrekken over universiteiten, de Open Universiteit, de hogescholen alsmede over de onderzoekinstellingen. Uit overwegingen verband

houdende met deze wetssystematiek is het noodzakelijk gebleken om een neutrale aanduiding te bezigen voor de instantie die binnen een instelling bepaalde wettelijke bevoegdheden uitoefent. Gekozen is voor het begrip «instellingsbestuur» (artikel 1.1, eerste lid, onder j). Voor zover het bijzondere en geen rechtspersoonlijkheid bezittende openbare instellingen betreft sluit deze begripsbepaling aan bij de bestaande wetgeving. Wat betreft rechtspersoonlijkheid bezittende instellingen verhindert de in de wetgeving neergelegde bestuursstructuur een eenduidige invulling van het begrip instellingsbestuur. Bij de rechtspersoonlijkheid bezittende hogescholen is het college van bestuur het instellingsbestuur. Bij de openbare universiteiten kan in de plaats van het college van bestuur de universiteitsraad of het faculteitsbestuur dan wel de faculteitsraad bedoeld zijn. Bij de Open Universiteit zijn het college van bestuur en de bestuursraad de bevoegde organen. Ten aanzien van deze instellingen volstaat artikel 1.1, eerste lid, onder j, dan ook met de omschrijving: het ingevolge deze wet ter zake bevoegde orgaan. In de hoofdstukken waarin de bestuursorganisatie van de instellingen is geregeld, zijn dan ook bepalingen opgenomen waarin wordt aangegeven welk bestuursorgaan ter zake bevoegd is. Met andere woorden: als in de wet de term «instellingsbestuur» wordt gebezigd dient in voorkomende gevallen in de hoofdstukken 8 tot en met 12 nagegaan te worden welk orgaan de desbetreffende bevoegdheid uitoefent. Wanneer bij elke bepaling in de wet waar sprake is van het instellingsbestuur een verwijzing wordt opgenomen naar de artikelen waarin de desbetreffende bevoegdheid voor de verschillende typen van instellingen is geregeld, zou dat tot een zeer omvangrijke en, gelet op het voorgaande niet noodzakelijke, uitbreiding van de omvang van de wet leiden. Alleen al in hoofdstuk 7 zou vrijwel geen enkel artikel ongewijzigd blijven.

De toelichting op de artikelen 8.1 tot en met 10.26 (memorie van toelichting, nr. 3, blz. 145–151) bevat een nadere uiteenzetting over de competentieverdeling binnen de instellingen. In de toelichting op artikelen 8.21 en 10.17 is uiteengezet dat het college van dekanen, wat betreft de Open Universiteit het college van hoogleraren, bevoegd orgaan is ter zake van de promoties.

6. Amendement 78 Toelating in het bijzonder de hotelvakschool

De regering gaat er van uit dat het amendement van de heer Franssen de strekking heeft om mogelijk te maken dat hogescholen met een internaat van de student die zich aan de hotelschool wenst in te schrijven voor het verblijf in het internaat een vergoeding kan eisen, die past binnen het budget van de studiefinanciering.

Het heffen van een vergoeding als bovenstaande kan en mag eventueel geen belemmering vormen voor de toegankelijkheid voor de student tot het onderwijs aan die instellingen. Dit punt zou dan moeten worden opgelost in een financiële regeling voor de student. De ondersteuning van de student zou dan moeten worden opgebracht door de instelling al dan niet met gelden van derden die als bv. sponsor wensen op te treden dan wel uit een soort auditorenregeling.

7. Nota van wijziging

Toegezegd is dat op het punt van de studiebeleiding van allochtonen en de wettelijke verankering van onderzoekscholen een nota van wijziging zal worden ingediend. In deze nota van wijziging zullen voorts worden meegenomen de aanpassingen tengevolge van de amendering van het wetsvoorstel bestuursorganisatie Open Universiteit, nadere aanscherping van de regelgeving van de justitiële beroepen als gevraagd door het lid mevrouw Boers-Wijnberg alsmede enige wijzigingen van

ondergeschikte betekenis. Deze nota van wijziging zal u tijdig voor de behandeling in tweede termijn bereiken.

8. Nadere onderwerpen

Toegezegd is om na de behandeling van het wetsvoorstel te komen met een studie over de gevolgen van mogelijke intrekking van de Harmonisatiewet, alsmede een wetsvoorstel ter bijstelling van de bestuursorganisatie. Ik zeg u toe dat de genoemde studie, alsmede het regeringsstandpunt terzake van de bestuursorganisatie, waarbij betrokken zal zijn de vergelijkbaarheid van de bestuursorganisatie w.o. en h.b.o. uiterlijk voor prinsjesdag de Kamer zal bereiken. Dit geldt eveneens de toegezegde analyse van voordelen en nadelen van verdergaande samenwerking h.b.o. en w.o. dan in de gemeenschappelijke regeling op grond van het wetsvoorstel thans mogelijk is.

Tevens zeg ik u toe dat op korte termijn een gedocumenteerd overzicht met betrekking tot de vouchers naar de Kamer zal worden gezonden. Tenslotte zeg ik u toe, voor de behandeling in tweede termijn, het standpunt van de regering terzake van amendementen 28 en 86 inzake de ministerieel vertegenwoordiger bij de Landbouwniversiteit te doen toekomen.