

21 073

Bepalingen met betrekking tot het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek)

NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 28 september 1992

Met erkentelijkheid heeft ondergetekende kennis genomen van het nader voorlopig verslag, uitgebracht door de vaste Commissie voor Wetenschapsbeleid en Hoger Onderwijs. In het onderstaande wordt graag op de vragen ingegaan.

De leden van de commissie vragen om een reactie op de brief van de Onderwijsraad van 28 augustus 1992. In deze brief bepleit de Onderwijsraad dat bij de uitvoering van de toetsing op de doelmatigheid van het onderwijsaanbod een rol voor de Onderwijsraad zou kunnen zijn weggelegd. Ze wijst in dit verband naar de, bij eerdere brief genoemde, inhoudelijke expertise en formele positie van de Onderwijsraad alsmede naar mogelijke reductie van beleids- en financiële lasten.

Ondergetekende heeft met interesse kennis genomen van het standpunt van de Onderwijsraad. Hij wil wel wijzen op de discussie die in de Tweede Kamer terzake is gevoerd. In haar toelichting benadrukte de indiener van het amendement, waarbij de commissie onderwijsaanbod werd geïntroduceerd, bewust een aparte commissie te willen creëren.

De taak van de Onderwijsraad zoals deze in het toen voorliggende voorstel van wet was geformuleerd bij de advisering aan de overheid over de doelmatigheid van het onderwijsaanbod werd bij het – naderhand aanvaarde – amendement expliciet geschrapt.

Het komt de ondergetekende voor dat hij derhalve niet in de gelegenheid is om de Onderwijsraad expliciet de taak op te dragen om over de doelmatigheid van het onderwijsaanbod in het kader van de commissie doelmatigheid te adviseren.

De mening van de leden van de fractie van het CDA, dat de zienswijze van de huidige regering met betrekking tot het wetenschappelijk onderwijs fundamenteel verschillend is van de visie die de wetgever heeft neergelegd in artikel 1 van de Wet op het wetenschappelijk onderwijs (W.W.O. 1986; Stb. 1986, 414), kan de ondergetekende niet delen. Met de gewijzigde omschrijving van het begrip «wetenschappelijk

onderwijs» is geen inhoudelijke wijziging beoogd. Beoogd is de begrippen «wetenschappelijk onderwijs» en «hoger beroepsonderwijs» op analoge wijze te omschrijven en bovendien die omschrijvingen te ontdoen van de in de huidige wetgeving voorkomende tautologie.

De leden van de CDA-fractie hebben kennis genomen van verschillende toezeggingen van ondergetekende om bepaalde opmerkingen uit het voorlopig verslag te verwerken bij een eerstvolgende wijziging van de WHW. Zij nemen aan dat daarmee de eerstvolgende wijziging wordt bedoeld.

Ondergetekende bevestigt deze veronderstelling.

De leden van de CDA-fractie merken op, dat de eis van rechtspersoonlijkheid, die in artikel 1.1, onder i, wordt gesteld een bekostigingsvoorwaarde voor bekostigde instellingen is, maar ook geldt voor aangewezen instellingen en vroegen welke grondwettelijke bepaling deze beperking van de onderwijsvrijheid veroorlooft.

Evenals de eisen, bedoeld in artikel 1.12, tweede lid, gaat het hier om een eis die wordt gesteld aan instellingen die een getuigschrift willen kunnen afgeven waaraan een civiel effect is verbonden dat vergelijkbaar is met dat van de bekostigde instellingen. De zorg die de overheid krachtens de Grondwet heeft te betrachten voor het onderwijs brengt met zich mee, dat redelijke eisen moeten worden gesteld aan de instellingen die dit onderwijs verzorgen.

De leden van de CDA-fractie vernemen gaarne welke inspanning van de instellingen wordt verwacht in het kader van artikel 1.3, vierde lid «bevordering van de uitdrukkingsvaardigheid in het Nederlands». Tevens vragen de leden op welke wijze en door wie wordt getoetst of de inspanning van de instellingen op dit terrein voldoende is.

De leden hechten eraan op te merken dat de discussie van de afgelopen jaren en de opname in artikel 1.3, vierde lid, duidelijk maken dat op dit punt van de ministers geen afwachtende houding wordt verwacht. Gaarne vernemen zij welk beleid door de ministers op dit punt zal worden gevoerd.

In het standpunt over het Rapport van de Commissie Taalaspecten Onderwijs, dat op 3 februari 1992 aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal is gezonden, heeft ondergetekende gesteld: «Ik teken hierbij aan dat het voor mij vanzelf spreekt, dat een Nederlandse academicus, die aan een Nederlandse universiteit gestudeerd heeft, zich op zijn vakgebied helder in het Nederlands moet kunnen uitdrukken.» Het gaat hierbij om mondelinge en schriftelijke uitdrukkingsvaardigheid.

In artikel 7.2 van het voorliggende wetsvoorstel is geregeld dat het onderwijs behoudens uitzonderingen in de Nederlandse taal wordt gegeven en dat de examens in het Nederlands worden afgenomen. Bij de mondelinge en schriftelijke examens wordt ook de uitdrukkingsvaardigheid onderzocht.

De inspectie heeft het voornemen om in het najaar van 1993 voor de eerste maal rapport uit te brengen over het Nederlands als voertaal binnen de instellingen. Dit inspectierapport zal vervolgens aan de Staten-Generaal worden aangeboden.

De leden van de CDA-fractie concluderen dat niet de maatschappelijke ontwikkelingen als zodanig doorslaggevend zijn, doch uitsluitend indien deze in de perceptie van de ministers gewenst zijn en er derhalve geen sprake is van een afstandelijke, afwezige of terughoudende overheid.

Ondergetekende wil daar als volgt op reageren. In de beantwoording is benadrukt dat de vertaling en explicitering van behoeften van de samenleving geschiedt in het Hoger onderwijs- en onderzoekplan (HOOP). De overheid heeft, gezien haar positie in het bestel, als taak opgedragen gekregen om de samenleving, in het bijzonder de Staten-Generaal, een gedocumenteerd overzicht te bieden in ontwikkelingen in het functioneren van het systeem en zijn relevante omgeving, die van belang zijn voor de formulering van nieuw beleid. Iets anders is dat de overheid dit nieuwe beleid zou voorschrijven of uitvoeren. Dat is niet aan de orde; sterker, ondergetekenden hebben daar waar er nog directe sturing was van de overheid op het individuele instellingsbeleid dit verder vermindert. Te wijzen valt op bijvoorbeeld het schrappen van het instrument missiebudget. Het HOOP krijgt daardoor sterker het karakter van een voorstel, dat de overheid doet aan de gezamenlijke instellingen voor afspraken voor de komende tijd. Uiteraard blijft de overheid wel in de gelegenheid gericht te stimuleren.

De plansystematiek is daarmee naar het oordeel van ondergetekende in overeenstemming gebracht met de notie van een afstandelijke overheid.

De leden van de CDA-fractie vragen op grond van welke argumenten de regering het noodzakelijk achtte in artikel 4.6 de zinsnede «van gelijke inhoud» op te nemen, nu dit een verdere inperking van de vrijheid van de bijzondere instellingen zou zijn.

In dit verband merken deze leden verder op, dat «doorcontracteren» niet verplicht is in de zin van dwingend recht. Zij vragen wat de juridische consequenties zouden zijn als het bevoegd gezag van een bijzondere instelling met een toekomstige werknemer een arbeidsovereenkomst sloot met een gunstiger inhoud dan bedoeld in de algemene maatregel van bestuur.

De voorgestelde tekst wijkt voor wat betreft het materiële effect weinig of niet af van de praktijk onder de huidige wetstekst. Volgens artikel 132 W.W.O. kan de minister na overleg met de instellingen ook bepalen dat bepaalde richtlijnen en aanwijzingen die voor de rijksuniversiteiten gelden ten aanzien van het personeelsbeleid en -beheer door de bijzondere besturen zoveel mogelijk in acht worden genomen. De voorgestelde tekst geeft eerder meer duidelijkheid door de verwijzing naar regels bij algemene maatregel van bestuur.

Voor zover een bepaald onderwerp in de algemene maatregel van bestuur uitputtend zou zijn geregeld, zou het desbetreffende deel van de overeenkomst tussen instelling en werknemer evenzeer in strijd met de bij of krachtens de wet gestelde bekostigingsvoorwaarden zijn, als onder de werking van de W.W.O., waar in artikel 132, derde lid, is bepaald, dat de salarissen, beloningen, toelagen, etc. niet gunstiger mogen zijn dan die welke gelden voor personeel van de rijksuniversiteiten. Of de rechter in een voorkomend geval een dergelijk beding wegens strijd met de wet als nietig zou beschouwen is niet zeker, aangezien de bepaling de verhouding tussen overheid en instelling regelt. Anderzijds zal de verwevenheid tussen de wettelijke bekostigingsvoorwaarden en de contractuele bepalingen in zijn oordeel zeker een rol spelen.

De leden van de CDA-fractie begrijpen uit de memorie van antwoord, pag. 6 en 25, dat het niet tot de bevoegdheid van de inspectie behoort om zelf de kwaliteit van het hoger onderwijs te toetsen.

Ondergetekende verwijst in reactie hierop naar artikel 5.2, onder a, b en d, in onderlinge samenhang. De inspectie wordt daarin belast met het

onderzoek betreffende het hoger onderwijs zoals dat is bedoeld in artikel 1.18, tweede lid. Dit artikellid bepaalt dat de minister onderzoek kan laten verrichten naar de kwaliteit van de werkzaamheden van de instellingen. Een en ander houdt in dat het wel mogelijk is dat de inspectie zelf de kwaliteitstoets uitvoert.

De inspectie zal zich bij de uitvoering van de wet echter in eerste instantie richten op het toezicht op het adequaat functioneren van de kwaliteitszorg van de gezamenlijke instellingen zoals bedoeld in artikel 1.18, eerste lid. Eerst bij een negatief oordeel daarover, of het vermoeden daarvan, zal de minister de inspectie vragen een eigen onderzoek uit te doen voeren. De inspectie kan dit ook eigener beweging.

De leden van de CDA-fractie zijn niet overtuigd door het antwoord van ondergetekende ten aanzien van artikel 6.5. Er zou zich de situatie kunnen voordoen dat er getuigschriften worden uitgereikt van een opleiding waarvan de minister heeft verklaard dat gedurende een reeks van jaren de kwaliteit van het onderwijs onvoldoende is geweest. Zij verzoeken dan ook een andere oplossing te bewerkstelligen, met als randvoorwaarde dat getuigschriften alleen worden uitgereikt met betrekking tot opleidingen die kwalitatief goed zijn.

Zoals al bleek bij de voorbereiding van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer is hier inderdaad sprake van een dilemma. Hoewel ondergetekende begrip heeft voor de stellingname van de CDA-fractie, wil hij toch vasthouden aan de gekozen oplossing. Het alternatief zou immers zijn dat op het moment dat vastgesteld wordt dat de kwaliteit van de opleiding onvoldoende is, alle studenten aan die opleiding meer benadeeld zouden worden indien zij een opleiding zouden volgen die niet tot een getuigschrift blijkt te leiden. Dit temeer omdat alsdan de vraag of die studenten zelf nog wel een ruim voldoende niveau behalen, buiten beschouwing wordt gelaten.

Op zichzelf is het bovenstaande reeds een voldoende argument om de voorgestelde randvoorwaarde niet te hanteren. Maar er is meer. Het is in de ogen van ondergetekende niet juist om met onmiddellijke ingang de rechten aan een opleiding te ontnemen. De instelling dient na een eerste signaal over onvoldoende kwaliteit de gelegenheid te krijgen voor contra-expertise, voor verbetering van het onderwijs en voor een goede behartiging van de belangen van haar personeel. Ook om deze reden is het nodig een vertragende factor in te bouwen.

Overigens zal een instelling die met een negatief kwaliteitsoordeel wordt geconfronteerd, er uiteraard alles aan doen om dit beeld ten spoedigste te corrigeren.

De leden van de CDA-fractie willen gaarne vernemen of de minister een verzoek tot het bevorderen van een wijziging van de algemene maatregel van bestuur, ex artikel 7.19, tweede lid, van de WHW, zou willen inwilligen.

Ondergetekende zegt graag toe dat in het geval naar hun oordeel een dergelijk verzoek niet zou moeten worden gehonoreerd, hij daarover met de verzoeker gemeen overleg zal bevorderen.

De leden van de CDA-fractie constateren, dat het, met het in werking treden van de WHW, niet meer mogelijk zou zijn een eredoctoraat te verlenen wegens «zeer uitstekende niet-wetenschappelijke verdiensten» en dringen op een spoedige wijziging van de WHW ter zake aan.

Zoals in de memorie van antwoord (blz. 8) in antwoord op een vraag

van de leden van de CDA-fractie al is aangegeven, zal bij eerstvolgende wijziging van de WHW de tekst van artikel 15, vijfde lid, van de W.W.O. in artikel 7.19, tweede lid, worden overgenomen.

De leden van het CDA handhaven de suggestie de term «vooropleidingseis» in artikel 7.53, tweede lid, te bezigen; het antwoord van de minister in de memorie van antwoord dat deze term niet noodzakelijk is, heeft hen niet overtuigd.

Ondergetekende meent dat de verwijzing in het artikel – artikel 7.24, eerste, onderscheidenlijk tweede lid – geen interpretatievrijheid toelaat. Een wijziging van de term voegt derhalve niets toe en wordt dan ook niet overwogen.

In antwoord op de vraag van de leden van de fractie van het CDA inzake de artikelen 8.1, vierde lid, en 9.19, eerste lid, zij herhaald, dat deze bepalingen de mogelijkheid bevoegdheden over te dragen niet beperken, net zo min als de analoge bepalingen in de W.W.O. 1986 en de Wet universitaire bestuurshervorming 1970 (W.U.B. 1970; Stb. 1970, 601) die mogelijkheid beperken, onderscheidenlijk beperkten. Het desbetreffende orgaan dient bij de overdracht van bevoegdheden exact aan te geven welke concrete bevoegdheden het overdraagt. Op grond van artikel 9.19, eerste lid, zou dus inderdaad een universiteitsraad via een reeks van afzonderlijke besluiten al zijn bevoegdheden kunnen overdragen aan het college van bestuur. De ondergetekende meent echter dat het hoogst onwaarschijnlijk is, dat dit metterdaad zal plaatsvinden. De universiteitsraad heeft, sedert de inwerkingtreding van de W.W.O. 1986, weliswaar een beperkt aantal bevoegdheden, maar deze bevoegdheden behoren wel tot de belangrijkste binnen de universiteit, waaronder de bevoegdheden tot vaststelling van het instellingsplan en van de begroting, de instelling en beëindiging van opleidingen. Ondergetekende kan zich in alle redelijkheid niet voorstellen, dat een universiteitsraad zich door de overdracht van al zijn bevoegdheden, feitelijk buiten spel zou zetten, des te minder nu het gaat om dergelijke zaken van strategisch belang.

De leden van de CDA-fractie dringen erop aan, waar in artikel 9.7, onder a, en 9.18, tweede lid, alle besluiten en alle voorzieningen worden bedoeld, teneinde misverstanden te voorkomen, die tot uitdrukking te brengen door toevoeging van het lidwoord «de».

Opgemerkt wordt, dat de onbepaalde vorm juist gebruikt is, om tot uitdrukking te brengen, dat het gaat om alle besluiten, alle voorzieningen, etc.

Waar dit misverstanden zou kunnen oproepen, is de ondergetekende echter bereid om dit in een wijzigingsvoorstel op te nemen.

In reactie op de opmerkingen van de leden van de fractie van het CDA over het begrip «bestuursorgaan» merkt de ondergetekende op, dat het college van dekanen niet alleen een adviescollege is (artikel 9.21, tweede lid) maar ook optreedt als college voor promoties (artikel 9.21, vierde lid). In deze laatstbedoelde hoedanigheid verricht het college van dekanen metterdaad bestuursdaden: het toekennen van doctoraten (artikel 7.18, vierde lid). In zoverre kan het college van dekanen dus met recht worden aangeduid als «bestuursorgaan». In termen van de WHW evenwel, dus in wetstechnische zin, is de kwalificatie «bestuursorgaan» voorbehouden aan de bestuursorganen met algemene bestuurlijke taken (namelijk artikel 9.4, eerste lid: het college van bestuur en de universiteitsraad, en artikel 9.23, eerste lid: het faculteitsbestuur en de facul-

teitsraad). In wetstechnische zin is dus het college van dekanen geen bestuursorgaan; het is echter wel een orgaan dat bestuursbevoegdheden uitoefent.

De leden van de CDA-fractie dringen er voorts op aan de bepalingen uit artikel 114, derde lid, en 116, derde lid, van de W.W.O. in de WHW op te nemen, teneinde de rechtsbescherming niet te doen verminderen.

In het voorgestelde stelsel is niet beoogd de rechtsbescherming te beperken ten opzichte van de bepalingen in de W.W.O. Artikel 9.72 van de WHW is een samenvoeging van de artikelen 124 en 125 van de W.W.O. De mogelijkheid van schorsing en vernietiging indien strijd wordt verondersteld met het recht of het algemeen belang is te onderscheiden van rechtsbescherming, waarbij directe aantasting van rechten van belanghebbende in het geding is.

Artikel 9.64 van de WHW wijst alleen de voorzitter van het faculteitsbestuur aan om besluiten van het faculteitsbestuur of de faculteitsraad aan om het college van bestuur voor schorsing en vernietiging voor te dragen. Dit laat onverlet dat iedere andere belanghebbende het college van bestuur kan verzoeken een desbetreffend besluit te schorsen en te vernietigen. Het opnemen van het bepaalde in artikel 114, derde lid, en 116, derde lid, in artikel 9.64, leek in dit verband niet meer nodig.

De leden van de fractie van het CDA zijn van mening, dat het voor de hand ligt bij beslissingen als bedoeld in artikel 9.76, de Onderwijsraad te betrekken, nu de hier aan de orde zijnde problematiek de eigen aard van de instelling zou betreffen.

De ondergetekende gaat er van uit, dat het Kroonberoep een afdoende voorziening biedt in geschillen als hier bedoeld. De afdeling geschillen bestuur kan daarbij advies van de Onderwijsraad vragen als zij dat nodig acht.

In reactie op de vraag van de leden van de CDA-fractie ten aanzien van artikel 10.21, onder 1, herhaalt ondergetekende zijn toezegging, dat dit artikel bij de eerstvolgende wijziging van de WHW zal worden toegepast.

De leden van het CDA vernemen gaarne één of meer voorbeelden van ontslag om «zwaarwichtige redenen» van een lid van de bestuursraad van de Open Universiteit.

Ontslag om zwaarwichtige redenen is een ultimum remedium maatregel. Situaties, waarin deze maatregel toegepast zou kunnen worden, zijn bijvoorbeeld incomptabilité d'humeur, een onherroepelijk geworden veroordeling tot vrijheidsstraf wegens misdrijf, het opzettelijk verstrekken van wezenlijk onjuiste informatie bij de benoeming, het frauduleus benutten van vertrouwelijke informatie of het frauderen met financiële middelen van de instelling.

Van de door de leden van de fractie van het CDA omschreven casus heeft de ondergetekende met belangstelling kennis genomen. Zij wijzen erop, dat die casus zich overal kan voordoen waar door een of meer vacatures een even aantal leden van bestuur resteert. Het gaat derhalve niet om een problematiek die beperkt is tot de raad van bestuur van een academisch ziekenhuis met drie zetels waarvan één vacant is. Een voorziening als door de leden van de fractie van het CDA gesuggereerd voor dat specifieke geval, zou aanleiding kunnen geven tot a contrario redeneringen in andere gevallen. Bovendien acht de ondergetekende zulk een voorziening niet noodzakelijk. Een eventuele vacature zal immers in het merendeel van de gevallen tijdig zijn te voorzien en er zal dus tijdig

kunnen worden geworven ten behoeve van het vervullen van de komende vacature, zodat de door de leden van de fractie van het CDA beschreven casus niet vaak zal voorkomen.

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