

Vergaderjaar 2013–2014

33 840

Wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek in verband met een aantal redactionele verbeteringen en technische wijzigingen alsmede tot wijziging van de Wet inkomstenbelasting 2001 in verband met enkele samenhangende technische aanpassingen (technische verbeteringen WHW)

Nr. 7

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 3 april 2014

1. Inleiding

De regering is de leden van de VVD-fractie en van de PvdA-fractie erkentelijk voor de gemaakte opmerkingen en de gestelde vragen. Terecht merken de leden van de PvdA-fractie op dat de voorgestelde wijzigingen in de eerste plaats de wetgevingskwaliteit beogen te verhogen. De leden van de VVD-fractie merken daarbij op dat niet alle technische wijzigingen uitsluitend technische consequenties hebben. Ook dat is juist. De regering zal hierna op de gemaakte opmerkingen en gestelde vragen ingaan. Bij de beantwoording zal de volgorde van het verslag worden aangehouden.

Bij deze nota naar aanleiding van het verslag is een tweede nota van wijziging gevoegd. De wijzigingen behelzen een technische correctie van een vergissing in het voorliggende wetsvoorstel (in artikel 6.2 is een delegatiegrondslag abusievelijk twee maal geregeld) en de correctie van een technische en tevens (bescheiden) inhoudelijke omissie in de Wet versterking kwaliteitswaarborgen hoger onderwijs. Het gaat daarbij om de regeling van de kostenvergoeding voor de aanvraag accreditatie en visitatie.

2. Artikelen

2.1. Artikel I, onderdelen A en B (artikelen 1.12 en 1.12a)

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering kan toelichten waarom instellingen informatie aan moeten leveren die de overheid zelf uit registers kan halen (volgens Kamer van Koophandel gegevens).

De regering streeft ernaar de administratieve lasten bij burgers en instellingen zoveel mogelijk terug te dringen. Gegevens waarover de overheid zelf beschikt hoeven in beginsel niet nog een keer afzonderlijk te worden toegestuurd. In dit geval liggen de zaken echter anders. Een rechtspersoon (voor hoger onderwijs) die van de Minister toestemming heeft gekregen graden te verlenen, is op grond van de

huidige (onderhavige) wettelijke bepalingen verplicht om de Minister «de nodige inlichtingen omtrent de rechtspersoon» te verstrekken. Wat onder «de nodige inlichtingen» wordt verstaan is op dit moment bij wijze van een wetsinterpreterende beleidsregel opgenomen in artikel 7 van de Beleidsregel bevoegdheid graadverlening hoger onderwijs. Het is echter overzichtelijker om dit in de wet zelf te regelen. Dat is de reden van dit voorstel tot aanpassing van de wet. De rechtspersoon voor hoger onderwijs zal over het algemeen zelf de initiatiefnemer zijn van de wijzigingen die het betreft (bijvoorbeeld de eigendomsverhoudingen of de gegevens bij de Kamer van Koophandel) en weet in dat geval als enige, of in ieder geval als eerste, dat van dergelijke wijzigingen sprake is. Om die reden is het aan de rechtspersoon voor hoger onderwijs om de Minister te informeren als de desbetreffende wijzigingen optreden.

2.2. Artikel I, onderdeel I (artikel 6.2)

De leden van de VVD-fractie constateren dat sinds de wetwijziging Kwaliteit in verscheidenheid in artikel 6.2 vierde lid, van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW) staat dat bij ministeriële regeling nadere eisen kunnen worden gesteld aan de aanvraag om instemming. Deze leden vragen wat de ratio is achter deze bepaling.

De ratio is dat met de invoering van deze delegatiegrondslag een goede juridische basis wordt gelegd voor de tamelijk uitvoerige voorschriften die op dit moment op grond van de Beleidsregel doelmatigheid hoger onderwijs 2012 gelden voor de indiening van een aanvraag om een doelmatigheidstoets. Omdat het hier gaat om algemeen verbindende voorschriften is regeling daarvan in een beleidsregel in verband met artikel 1:3, vierde lid, van de Algemene wet bestuursrecht minder juist. In dat artikellid is namelijk bepaald dat onder een beleidsregel wordt verstaan «een bij besluit vastgestelde algemene regel, niet zijnde een algemeen verbindend voorschrift, omtrent de afweging van belangen, de vaststelling van feiten of de uitleg van wettelijke voorschriften bij het gebruik van een bevoegdheid van een bestuursorgaan». Om die reden is in een tweede nota van wijziging bij de Wet kwaliteit in verscheidenheid voor het vaststellen van de desbetreffende voorschriften een basis in de wet gecreëerd (Kamerstukken II 2012/13, 33 519, nr. 7). Dat neemt niet weg, de leden van de VVD-fractie wijzen daar terecht op, dat als gevolg van de thans voorliggende wijziging van artikel 6.2, eerste lid, deze delegatiegrondslag voor de tweede keer wordt geregeld, zij het in enigszins andere bewoordingen. Het betreft hier een vergissing. In de bij deze nota naar aanleiding van het verslag gevoegde tweede nota van wijziging is deze fout hersteld.

2.3. Artikel I, onderdeel J (artikel 6.9)

De leden van de VVD-fractie vragen aan de regering om een nadere toelichting op onderdeel J. Deze leden wijzen erop, dat formeel alleen een instellingsbestuur een toets nieuwe opleiding kan aanvragen. De procedure in artikel 6.9 WHW is er namelijk juist op gericht om erkenning als rechtspersoon te verwerven (en dus instellingsbestuur als bedoeld in artikel 1.1, sub j, van de WHW te worden). Voorts vragen de voornoemde leden hoe het voorliggende voorstel in de praktijk uitpakt.

Onderdeel J omvat twee wijzigingen. Met de eerste wordt uitsluitend beoogd artikel 6.9, eerste lid, te ontdoen van onjuiste verwijzingen en aldus begrijpelijker te maken. Het artikellid betreft een beschrijving van de aanvraagprocedure voor het verkrijgen van de bevoegdheid tot graadverlening voor niet-bekostigde instellingen. Die procedure levert in de

praktijk geen problemen op. Een wijziging van de praktijk is dan ook niet beoogd. Een tweede wijziging, de uitbreiding van artikel 6.9, vijfde lid, beoogt te regelen dat een rechtspersoon voor hoger onderwijs de graadverlenende bevoegdheid ook verliest als een opleiding in afbouw is. Deze toevoeging is nieuw. Hoe een en ander in de praktijk zal uitpakken is dus op dit moment niet te zeggen.

2.4. Artikel I, onderdeel N (artikel 7.12)

De leden van de VVD-fractie constateren dat de regering toelicht dat de examencommissies in de praktijk de taak met betrekking tot de organisatie van (en procedures rondom) de tentamens en examens nog steeds uitoefenen. Deze leden willen weten waarop deze bewering is gestoeld. Volgens deze leden zou de wet moeten aansluiten bij een daadwerkelijk bestaande situatie, waarvan voor deze leden onduidelijk is of deze situatie nog werkelijk bestaat. Deze leden willen weten of de regering de mening deelt dat het onlogisch is om de wet aan te passen met het doel om aan te sluiten bij de praktijk, indien dat in werkelijkheid niet het geval is. Deze leden vragen voorts of deze taak nog past na de herziene rol van de examencommissie en of de regering kan toelichten waarom zij de examencommissie (weer) verantwoordelijk maakt voor de organisatie van en de procedures voor het afnemen van tentamens en examens (artikel 7.12, derde lid). Is het niet duidelijker en logischer, zo vragen deze leden, dat de verantwoordelijkheden van de examencommissie zich toespitsen op het borgen van de kwaliteit en het daarbij niet past om hun verantwoordelijkheden ook nog te verbreden met de uitvoering van de organisatie? De leden van de VVD-fractie willen tenslotte weten waarom de examencommissie in de wet niet verantwoordelijk wordt gemaakt voor het borgen van de kwaliteit van de organisatie bij het afnemen van de examens/tentamens. In dat geval stelt de examencommissie kwalitatieve eisen en ziet toe op de handhaving daarvan maar laat de uitvoering over aan de verantwoordelijken voor de organisatie van onderwijs en toetsing binnen de opleiding. De voornoemde leden vragen de regering om een nadere toelichting hierop.

Instellingen hebben te kennen gegeven dat, nu de taak met betrekking tot de organisatie en procedures rondom de tentamens en examens niet meer bij een orgaan is belegd, de verantwoordelijkheid voor deze taak in het ongewisse dreigt te geraken. Gevolg daarvan is dat bij instellingen onduidelijkheid bestaat over wie die taak vervult, met als (mogelijk) gevolg een slechte organisatie van de examens of tentamens. Het thans voorliggende voorstel tot aanpassing van artikel 7.12 is dus het gevolg van signalen uit het veld.

Zoals de leden van de VVD-fractie terecht opmerken is de rol van de examencommissie met de inwerkingtreding van de Wet versterking besturing herzien. De regering is van mening dat de eindverantwoordelijkheid voor de organisatie van (en procedures rondom) de tentamens en examens die in onderdeel N wordt voorgesteld, binnen deze herziene rol past. Het voorstel behelst immers niet meer dan een verduidelijking van de eindverantwoordelijkheid voor de organisatie rondom examens en tentamens. Het beoogt niet voor te schrijven hoe die verantwoordelijkheid wordt vormgegeven. De uitvoerende taken kunnen dus worden gedelegeerd. Het gaat er uitsluitend om dat duidelijk is wie eindverantwoordelijk is.

2.5. Artikel I, onderdeel O (artikel 7.17)

De leden van de PvdA-fractie constateren dat uit de memorie van toelichting blijkt dat instemming met een nieuwe opleiding niet binnen vier maanden na ontvangst via lex silencio positivo goedgekeurd wordt.

De leden vragen waarom deze bepaling is komen te vervallen. Hiernaast vervalt deze vorm van goedkeuring ook bij het vestigen van de opleiding. Wat voor effect valt te verwachten met het vervallen van deze vorm van goedkeuring, zo vragen deze leden.

Als gevolg van de wijziging van onderdeel O vervalt onder meer artikel 7.17, derde lid. Het derde lid is een wettelijke vertaling van het adagium «wie zwijgt, stemt toe». Oftewel als de Minister niet binnen vier maanden een (negatief) besluit neemt over de voorgenomen vestigingsplaats dan wordt hij geacht daarmee in te stemmen. Deze bepaling vervalt om redenen van uniformiteit. Deze termijnstelling is namelijk al eerder voor de macrodoelmatigheidstoets komen te vervallen als gevolg van de Wet tot wijziging onder meer Wet studiefinanciering 2000 en WHW i.v.m. kopopleiding, Associate-degreeprogramma's en masteropleidingen (Staatsblad 2007, 254). Bij die wetswijziging werd de mogelijkheid gecreëerd voor instellingen om de volgorde van de aanvragen voor een macro-doelmatigheidstoets en een toets nieuwe opleiding om te draaien. Door deze mogelijkheid werden de bestaande vervaldata, waaronder de hiervoor bedoelde lex silencio positivo, als niet meer passend ervaren. De nieuwe regeling hield onder meer in dat de Minister een besluit binnen de Awb-termijn van acht weken neemt. Dat gaat nu dus ook voor de toets op een doelmatige spreiding gelden.

2.6 Artikel I, onderdeel Q (artikel 7.28)

De leden van de PvdA-fractie zijn van mening dat de mogelijkheid van de doorstroom-routes duidelijk aangegeven moet worden voor studenten. De leden zijn benieuwd of studenten die een propedeuse op de universiteit behaald hebben ook toegang verkrijgen op een andere opleiding aan de universiteit. Deze leden willen weten of het behalen van een universitair propedeuse afdoende is om van opleiding te kunnen veranderen als deze studenten geen vwo-diploma hebben behaald.

Met de Wet kwaliteit in verscheidenheid hoger onderwijs is het toelatingsrecht voor een bacheloropleiding in het wetenschappelijk onderwijs komen te vervallen voor de bezitter van een propedeusegetuigschrift van een hogeschool, die niet in het bezit is van een vwo-diploma. In dit wetsvoorstel is deze toelatingsbeperking uitgebreid tot de bezitter van een propedeusegetuigschrift van een universiteit. Voor toelating tot het wetenschappelijk onderwijs is een vwo-diploma dus een conditio sine qua non. Het bezit van een universitaire propedeuse zonder een afgeronde vwo-opleiding is dus niet voldoende om binnen een universiteit toelatingsrecht tot een opleiding te verkrijgen. De instelling kan deze personen wel vrijstelling verlenen van deze vooropleidingseis. Met deze leden is de regering van mening dat de mogelijkheid van de doorstroom-routes duidelijk aangegeven moet worden voor studenten. Instellingen hebben op grond van de artikelen 7.15 en 7.28, vijfde lid, van de WHW een informatieplicht in dezen.

2.7. Artikel I, onderdeel T (artikel 7.47)

De leden van de PvdA-fractie zien dat het voor een bepaalde groep studenten lastig is om aan de betalingsverplichting van het collegegeld te voldoen, aangezien het een hoog bedrag is. De voornoemde leden zien daarom het belang van de mogelijkheid om in termijnen te kunnen betalen. Wel vragen zij of er een wetsartikel bestaat dat eisen stelt aan de betalingstermijnen. Daarnaast zien de voornoemde leden grote verschillen tussen de betalingstermijnen bij de verschillende onderwijsinstellingen. Studenten kunnen door deze verschillen nadelige effecten ondervinden, zijn zij van mening. De leden vragen de regering daarom

wat voor effecten deze verschillende betalingstermijnen hebben voor de studenten.

Met de Wet versterking besturing is het aantal voorgeschreven termijnen voor het betalen van het collegegeld uit een oogpunt van deregulering komen te vervallen. De LSVb wees erop dat de regelingen die enkele instellingen hebben getroffen, ertoe leiden dat studenten in financiële problemen komen. De voorgestelde aanpassing van artikel 7.47 zal dit probleem ondervangen. Als gevolg van deze wijziging zal de student, desgevraagd, in ieder geval aanspraak kunnen maken op betaling in vijf termijnen.

De leden van de PvdA-fractie vragen of er wetsartikel bestaat dat eisen stelt aan de betalingstermijnen.

Zowel de Algemene wet bestuursrecht als het Burgerlijk Wetboek kennen voorschriften op dat terrein. Voor zover de instelling een bestuursorgaan is, is aanvullend op de regeling in de WHW de Algemene wet bestuursrecht van toepassing (de artikelen 4:85 tot en met 4:125). In artikel 4:86 van de Algemene wet bestuursrecht is bepaald dat de verplichting tot betaling van een geldsom bij beschikking wordt vastgesteld, waarbij in ieder geval wordt vermeld de te betalen geldsom en de termijn waarbinnen de betaling moet plaatsvinden. In artikel 4:87, eerste lid, is bepaald dat de betaling geschiedt binnen zes weken nadat de beschikking op de voorgeschreven wijze is bekendgemaakt, tenzij de beschikking een later tijdstip vermeldt. Het tweede lid bepaalt dat bij of krachtens wettelijk voorschrift een andere termijn voor de betaling kan worden vastgesteld. In artikel 4:88 is geregeld dat bij wettelijk voorschrift kan worden bepaald dat een geldsom moet worden betaald zonder dat dit bij beschikking is vastgesteld. In dat geval wordt tevens bepaald binnen welke termijn de betaling moet plaatsvinden.

Voor zover de instelling een privaatrechtelijke rechtspersoon is, is aanvullend het Burgerlijk Wetboek van toepassing (in het bijzonder Boek 6, titel 1, afdeling 11). In artikel 29 van Boek 6, titel 1, afdeling 11, van het Burgerlijk Wetboek is geregeld dat de schuldenaar zonder toestemming van de schuldeiser niet bevoegd is het verschuldigde in gedeelten te voldoen.

2.8. Artikel I, onderdeel U (artikelen 7.51 tot en met 7.51k; nieuw)

De leden van de PvdA-fractie constateren dat de regels van de financiële ondersteuning, het profileringsfonds, worden opgeknipt in het wetsartikel. Deze leden zien door deze wijziging ruimte ontstaan voor het vergroten van de bekendheid van dit fonds. Op welke manier kan en wil de regering de bekendheid van deze regeling vergroten, zo vragen zij.

De voorgestelde wijziging is uitsluitend bedoeld om de voorschriften over het profileringsfonds overzichtelijker en leesbaarder te maken, voor alle gebruikers en meer in het bijzonder voor de instellingen en de studenten. Het vergroten van de bekendheid van het fonds ziet de regering primair als een taak van de desbetreffende instelling. Het profileringsfonds is immers een fonds van de instelling en het is de taak van de instelling (aankomende) studenten te wijzen op het bestaan daarvan.

Vervolgens merken de leden van de PvdA-fractie op dat studenten, die het instellingscollegegeld moeten betalen, een groot financieel risico lopen. Studenten die het instellingscollegegeld moeten betalen komen echter in beginsel niet in aanmerking voor een tegemoetkoming uit het profileringsfonds. Deze leden willen weten wanneer deze studenten wel aanspraak mogen maken op een financiële tegemoetkoming.

Sinds de inwerkingtreding van de Wet versterking besturing is de aanspraak van studenten op een gemaximeerd (wettelijk) collegegeld in beginsel beperkt tot één bachelor- en één masteropleiding. Het behalen van meer graden is uiteraard mogelijk, maar de financiële gevolgen daarvan (instellingscollegegeld) zijn voor de student. Op dat uitgangspunt zijn uitzonderingen gemaakt, bijvoorbeeld waar het opleidingen op het gebied van onderwijs of gezondheidszorg betreft.

Het profileringsfonds is er voor studenten die het wettelijk collegegeld betalen, met andere woorden: voor studenten die voor de eerste keer een bachelor- of masteropleiding volgen. De instelling kan deze groep studenten een financiële ondersteuning bieden.

Het instellingsbestuur kan ook financiële ondersteuning bieden aan studenten die niet voldoen aan het zogenaamde nationaliteitsvereiste. Deze categorie studenten maakt geen aanspraak op wettelijk collegegeld. Voor een instelling kan het echter – uit een oogpunt van profilering – aantrekkelijk zijn om bepaalde categorieën buitenlandse studenten aan zich te binden. Een tegemoetkoming in de betaling van het collegegeld kan daaraan bijdragen. De wet maakt dat mogelijk.

De leden van de PvdA-fractie hebben een vraag over de bestaande mogelijkheid van collegegeldvrij besturen. De leden horen graag van de regering hoe vaak er gebruik wordt gemaakt van deze regeling. In hoeverre wordt deze regeling momenteel onder de aandacht gebracht van studenten? Deze leden vragen of de regering voornemens is deze regeling, tegen de achtergrond van de geplande invoering van het sociaal leenstelsel, te behouden.

Omdat deze bepaling nog maar betrekkelijk kort bestaat, is niet bekend hoe vaak daarvan gebruik wordt gemaakt. Het is aan de instellingen die voor deze extra optie kiezen, om deze maatregel onder de aandacht van studenten te brengen. De regering heeft niet het voornemen deze regeling af te schaffen.

3. Nota van wijziging.

3.1. Onderdeel J2 (artikel 7.3 lid 6)

De leden van de VVD-fractie hebben ten aanzien van het afbouwen van een programma wegens het verlopen of intrekken van een accreditatie een aantal vragen. Zo willen zij weten of het in de toekomst mogelijk is dat studenten een opleidingsdiploma verkrijgen terwijl al bekend is dat deze opleiding geen accreditatie meer heeft dan wel deze spoedig zal verliezen. Zij willen weten of het mogelijk is de NVAO een rol te laten spelen tijdens het afbouwen van de opleiding ten aanzien van de kwaliteit van een opleiding en of er voor deze rol een wettelijke grondslag is. Hoe ziet de regering hier een mogelijkheid tot waarborg? De leden van de VVD-fractie vragen tenslotte hoe ervoor wordt gezorgd dat studenten van opleidingen in afbouw een volwaardig getuigschrift ontvangen.

Voorop staat dat de voorgestelde wijziging regelt dat ingeschreven studenten in de gelegenheid worden gesteld hun opleiding zonder onderbreking bij een instelling te vervolgen, waarbij de maximering van de afbouwperiode wordt geregeld. Wanneer een instellingsbestuur er zelf voor kiest een opleiding te beëindigen, is er op dit moment geen maximum aan jaren vastgesteld. Dat wordt met deze nota van wijziging veranderd door de introductie van artikel 7.3, zesde lid. Momenteel is alleen bij opleidingen waarvan de accreditatie wordt ingetrokken, een beperking in de afbouwperiode geregeld.

De overige consequenties bij afbouw als gevolg van verlopen of intrekking van accreditatie – inclusief de rol van de NVAO – blijven

ongewijzigd, evenals de waarborgen en de wettelijke grondslagen daartoe. De NVAO heeft bevoegdheden tijdens het accreditatieproces of proces van toets nieuwe opleiding die eens in de zes jaar plaatsvinden. Na een positief besluit geniet de opleiding vertrouwen voor die periode en heeft de NVAO in beginsel geen rol. De regering acht de huidige waarborgen afdoende.

In geval van intrekking van de accreditatie (artikel 5a.12b) of ontneming van rechten (artikel 6.5) is respectievelijk wordt de waarborg in de wet geregeld dat zittende studenten in beginsel elders worden overgebracht om hun opleiding af te ronden. Pas als studenten nergens anders terecht kunnen, mag de opleiding worden voortgezet. Op deze wijze wordt ervoor gezorgd dat studenten van opleidingen in afbouw een volwaardig getuigschrift kunnen behalen.

Het laten vervolgen van een opleiding aan een andere instelling wordt niet geregeld voor opleidingen waarvan het instellingsbestuur zelf kiest om het te beëindigen. Dan is er immers geen kwaliteitsprobleem of wettelijk nalevingsprobleem als reden voor het stoppen van de opleiding en is er geen noodzaak de student onder te brengen bij een andere opleiding. De accreditatie vervalt in zo'n geval niet. De resterende accreditatietermijn blijft bestaan waardoor de kwaliteit van de opleiding blijft geborgd en studenten in de gelegenheid blijven een volwaardig getuigschrift te ontvangen.

Voor alle situaties geldt dat de afbouwmogelijkheid er is in het belang van de student om zijn of haar opleiding te kunnen voltooien. De afbouwperiode van een opleiding is gemaximeerd tot de resterende studieduur van de zittende studenten plus een jaar. Studenten kunnen zich niet meer inschrijven bij een opleiding in afbouw.

Deze nota naar aanleiding van het verslag wordt gegeven mede namens de Minister van Economische Zaken.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
M. Bussemaker