

Vergaderjaar 2015–2016

34 251

Wijziging van een aantal onderwijswetten in verband met versterking van de bestuurskracht van onderwijsinstellingen

D

VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP¹

Vastgesteld 30 mei 2016

1. Inleiding

De leden van de **VVD**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de memorie van antwoord. Zij kunnen zich in de beantwoording op onderdelen goed vinden, maar zij hebben nog enkele vragen.

De leden van de **CDA**-fractie danken de regering voor de antwoorden op de vragen. Graag maken zij van de gelegenheid gebruik nog enkele nadere vragen te stellen.

De leden van de **PvdA**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de verhelderende en uitgebreide antwoorden van de regering. Deze leden willen van de gelegenheid gebruik maken om nog enkele vragen aan de regering te stellen over het wetsvoorstel.

2. Aanleiding tot het wetsvoorstel

In de memorie van antwoord lezen de leden van de **CDA**-fractie dat het doel van het wetsvoorstel is om tegenspraak en betrokkenheid te bevorderen, dat de regering met het wetsvoorstel (dat vooral gaat over versterking van medezeggenschap) noodzakelijke wettelijke maatregelen treft om onder andere de «checks and balances» te verbeteren en dat het wetsvoorstel een stap is tot verbetering van de deskundigheid van bestuurders. Kan de regering aangeven waar op dit moment precies het gebrek aan deskundigheid van de bestuurders ligt, hoe zij ziet dat «tegenspraak» bijdraagt aan deskundigheid van de bestuurders en op

¹ Samenstelling: Nagel (50PLUS), Ten Hoeve (OSF), Huijbregts-Schiedon (VVD), Koffeman (PvdD), De Vries-Leggedoor (CDA), (voorzitter), Beuving (PvdA), Ganzevoort (GL), Martens (CDA), Sent (PvdA), Van Strien (PVV), Bruijn (VVD), Gerkens (SP), Kops (PVV), Van Apeldoorn (SP), Atsma (CDA), Bikker (CU), Van Hattem (PVV), Köhler (SP), Krikke (VVD), Nooren (PvdA), Pijlman (D66), Rinnooy Kan (D66), Schalk (SGP), Schnabel (D66), (vicevoorzitter) en Van de Ven (VVD).

grond waarvan de regering de voorgestelde maatregelen ziet als noodzakelijk?

3. Problematiek, doelen en maatregelen

De leden van de **VVD**-fractie constateren dat dankzij de nieuwe wet opleidingscommissies en medezeggenschapsraden meer macht krijgen, studentbestuurders straks geen collegegeld hoeven te betalen en het moeilijker wordt om tentamencijfers te laten vervallen. De leden van de VVD-fractie hebben met het oog op proportionaliteit, consistentie en uitvoerbaarheid in het voorlopig verslag aan de regering gevraagd hoe de verschillende elementen uit dit wetsvoorstel bijdragen aan een versterking van de bestuurskracht. De regering ziet, blijkens de memorie van antwoord, bestuurskracht als een samenspel van verschillende tegenkrachten die elkaar in balans houden. De medezeggenschap is daarin, naast de interne toezichthouder en het college van bestuur, een belangrijk element. In die zin kan een versterkte medezeggenschap volgens de regering bijdragen aan versterking van de bestuurskracht. De leden van de VVD-fractie begrijpen dit antwoord, maar hun zorgen zijn er niet geheel door weggenomen. Genoemde leden vragen zich met name af of er bij het wijzigen van de evenwichten in de governance die ten grondslag liggen aan de bestuurskracht wel voldoende belang wordt gehecht aan bestuurlijke slagkracht op basis van verdiend vertrouwen. Hoe vertrouwen te verdienen in de schaduw van een voldongen vetorecht als zwaard van Damocles? Wordt de vertrouwensnoodzaak hier niet omgedraaid? Is het de bestuurde die het vertrouwen nog behoeft dat de bestuurder goed bestuurt, of is het de bestuurder die er maar op moet vertrouwen dat de bestuurde niet te snel grijpt naar zijn vetorecht? Zou de regering hier in algemene zin haar visie op willen geven?

Meer specifiek blijven de leden van de VVD-fractie bezorgd over het feit dat studenten instemmingsrecht zouden krijgen op het inhoudelijke studieprogramma en over de verhouding tussen de opleidingscommissie en de facultaire raad. De vraag blijft of het redelijk is studenten structureel de keuze voor te leggen tussen de waarde van hun diploma op lange termijn enerzijds en hun slagingskans op korte termijn anderzijds. Voorts is de regering niet bevreesd dat er overlap zal ontstaan tussen de rechten van de faculteitsraad en die van de opleidingscommissie, omdat genoemde organen niet op dezelfde onderdelen van de Onderwijs en Examenregeling instemmingsrecht hebben. De regering zegt naar aanleiding van vragen van de leden van de VVD-fractie en de CDA-fractie hierover in de memorie van antwoord toe de kennelijke verschrijving in artikel 10.20, eerste lid, van de WHW met een volgend wetsvoorstel te herstellen. De leden van de VVD-fractie danken de regering voor deze toezegging. Het kan naar de mening van de leden van de VVD-fractie echter nog steeds voorkomen dat één van de twee genoemde organen instemt met een voorstel terwijl de ander negatief adviseert. Daar komt bij dat er geen horizonbepaling in de wet lijkt te zitten. Kan de regering dat bevestigen? Zo ja, is de regering bereid toe te zeggen dat op onderstaande onderdelen, waar de leden van de VVD-fractie zich zorgen over maken, een evaluatie of monitoring zal plaatsvinden?

- Uitvoerbaarheid instemmingsrecht voor de opleidingscommissie op de onderwijsinhoudelijke delen van de Onderwijs en Examenregeling aangevuld met de wijze waarop evaluatie van de vakken zal plaatsvinden;
- Verhouding tussen advies- en instemmingsrechten van opleidingscommissie enerzijds en facultaire raad anderzijds;
- Instemmingsrecht op hoofdlijnen van de begroting in het MBO;

- Collegegeldvrij besturen voor studenten die fulltime bezig zijn met medezeggenschaps- of bestuurswerk of andere niet commerciële activiteiten in het belang van de instelling;
- Voortgang van de professionalisering van bestuurders en toezichhouders.

De leden van de **CDA**-fractie hebben met instemming kennisgenomen van de toezegging, naar aanleiding van hun vraag, om de kennelijke verschrijving in artikel 10.20, eerste lid, WHW met een volgend wetsvoorstel te herstellen. Lezen deze leden het goed dat de regering erkent dat zich echter ook dan nog een situatie kan blijven voordoen waarin de faculteitsraad en de opleidingscommissie tegengestelde adviezen geven? Concluderen deze leden terecht dat in dat geval het bestuur geacht wordt een besluit te nemen en dat vervolgens slechts een weg naar de geschillencommissie rest? Kan de regering gemotiveerd aangeven waarom zij niet kiest voor een formulering waarbij uitsluitend gegeven wordt welk oordeel in welk geval prevaleert en dus een gang naar de geschillencommissie voorkomen kan worden?

De leden van de CDA-fractie hebben met instemming kennisgenomen van het standpunt van de regering dat het niet de bedoeling is om studenten instemmingsrecht te geven op de vakinhoud en de eindtermen van de opleidingen, noch dat zij meebeslissen over de eisen waaraan ze zelf moeten voldoen. Kan de regering aangeven hoe deze visie van de regering zich verhoudt tot de bepalingen in artikel 7.13, waarmee onder instemmingsrecht van de als medezeggenschapsorgaan gepositioneerde opleidingscommissie wordt gebracht:

- (onderdeel b) de inhoud van de afstudeerrichtingen: een afstudeerrichting is feitelijk een deel van een opleiding, bijvoorbeeld het tweede en het derde studiejaar, en
- (onderdeel c) de kwaliteiten op het gebied van kennis, inzicht en vaardigheden [...].

Betreft dit feitelijk niet de eindtermen/eindkwalificaties, met andere woorden vakinhoudelijke aspecten van een opleiding, zo vragen de leden van de CDA-fractie. Zou het in die zin niet de voorkeur hebben het nieuwe instemmingsrecht van de opleidingscommissie te beperken tot de onderdelen a1, g en v? Gaarne ontvangen deze leden een reactie van de regering.

In de memorie van antwoord lezen de leden van de CDA-fractie dat het bevoegd gezag beslist over welke onderwerpen, binnen welke kaders en met welke uitgangspunten besluitvorming kan plaatsvinden. Begrijpen deze leden het goed dat met medezeggenschap bedoeld wordt dat de medezeggenschaporganen niet zozeer hun eigen visie geven op het voorgenomen besluit, maar geacht worden hun visie op de voorgestelde besluitvorming (alleen) aan de gestelde kaders en uitgangspunten te toetsen?

De leden van de CDA-fractie hebben met interesse kennisgenomen van de reactie van de regering waarin deze aangeeft dat het wetsvoorstel ook MBO-studenten instemmingsrecht wil geven op de hoofdlijnen van de begroting. Zij lezen ook dat de regering MBO-studenten best in staat en bereid acht zich daarover een oordeel te vormen en daarbij ook het langetermijnperspectief mee te nemen. De regering meldt dat het bestuur zich moet inspannen voor een goede uitleg en onderbouwing. Daarbij is ook goede scholing van raden van belang, zo stelt de regering.

Gevraagd naar de stimulerende en faciliterende maatregelen om te zorgen dat alle betrokkenen, waaronder de medezeggenschapsorganen, geëquipeerd worden om hun taken zo goed mogelijk uit te oefenen, stelt de regering dat het primair aan de instellingen zelf is daarvoor te zorgen. De regering meldt dat zij – naast diverse initiatieven – subsidies inzet aan koepels, verenigingen van toezichthouders en studentenbonden ten behoeve van onder andere verdere professionalisering van medezeggenschapsorganen. Concluderen de leden van de CDA-fractie daarbij terecht dat de instellingen verantwoordelijk zijn, maar dat de subsidies ervoor naar andere gremia gaan? Gaarne ontvangen deze leden een reactie van de regering.

4. Overlegverplichting interne toezichthouder en medezeggenschapsorgaan

Het doel van dit wetsvoorstel is het met elkaar in balans brengen van de rollen van de verschillende partijen die bij de besturing van een instelling betrokken zijn, zo stellen de leden van de **PvdA**-fractie vast. De regering geeft op een vraag over de zittingstermijnen van medezeggenschapsorganen, bestuurders en toezichthouders in de memorie van antwoord aan dat bestuurders van openbare universiteiten en academische ziekenhuizen benoemd worden door de Minister van Onderwijs. Bij de benoeming van bestuurders en toezichthouders van andere onderwijsinstellingen speelt de regering geen rol.

In het belang van een duidelijke scheiding tussen de politiek en organisaties die door de overheid worden gefinancierd en een publieke taak uitoefenen vragen de leden van de PvdA-fractie de regering hoe zij aankijkt tegen dit verschil en of zij voornemens is om geen rol meer te gaan spelen bij de benoeming van openbare universiteiten (en in het verlengde daarvan van academische ziekenhuizen). Zo nee, waarom vindt de regering dat zij wel betrokken moet worden bij de benoeming van bestuurders en toezichthouders van openbare universiteiten en niet bij benoemingen van bestuurders en toezichthouders van andere onderwijsinstellingen? Daarnaast vragen deze leden de regering wie toeziet op de kwaliteit van de benoeming en het functioneren van toezichthouders van onderwijsinstellingen.

5. Geldigheidsduur tentamencijfers

De leden van de **VVD**-fractie danken de regering voor de antwoorden op hun vragen inzake de geldigheidsduur van de tentamens. Ten aanzien van de aanleiding, de uitvoerbaarheid en de consistentie van dit onderdeel van de wet zijn genoemde leden nog niet geheel gerustgesteld. Thans is het de praktijk dat tentamens een geldigheidsduur hebben van bijvoorbeeld de nominale studieduur +1 of +2 jaar; oftewel 5 of 6 jaar. Voor de meeste studenten lijkt dat geen probleem op te leveren; de student die langer over zijn studie doet kan de geldigheidsduur via de Examencommissie verlengen, waarbij de Examencommissie kan bezien of kennis niet is verouderd. Ná de wetswijziging zal ieder tentamen in beginsel onbeperkt geldig zijn, tenzij kennis «aantoonbaar» is «verouderd». De leden van de VVD-fractie vragen de regering welk probleem hier nu wordt opgelost. Ook blijft de vraag hoe het begrip «aantoonbaar» moet worden geoperationaliseerd. Als het instellingsbestuur de geldigheidsduur van één of meer toetsen wil beperken, moet het instellingsbestuur «aantonen» dat de kennis in kwestie geen «onbeperkte geldigheidsduur» heeft. Maar wie beoordeelt dan of het instellingsbestuur dat naar behoren heeft «aangetoond»? De wet bepaalt dat niet, hetgeen het risico inhoudt van verdere juridisering van de verhoudingen tussen student en instelling en een toename van beroepszaken bij het College van Beroep voor het hoger

onderwijs of de burgerlijke rechter, zo vrezen de leden van de VVD-fractie. Hoe ziet de regering dit? Is de regering niet bevreesd dat dit leidt tot toename van de regeldruk?

Ten slotte merken de leden van de VVD-fractie op dat dit wetsvoorstel een einde maakt aan de mogelijkheid om rendementsbevorderende maatregelen te treffen door beperking van de geldigheidsduur van tentamens. Dit werd recent nog met succes toegepast door bijvoorbeeld de Nijmeegse rechtenfaculteit, juist in het kader van de door de regering ingevoerde prestatieafspraken en met een belangrijke verbetering van het studierendement als gevolg. De Minister merkte in een brief aan de Tweede Kamer van 12 maart 2014² nog op dat de geldigheidstermijn van tentamens ook gebruikt wordt om «meer op tijd en in tempo te studeren». De Minister achtte dit geoorloofd, mits er altijd een gelegenheid is om het tentamen opnieuw te doen. Hoe rijmt de regering dit met haar huidige standpunt aangaande de geldigheidsduur van tentamens, in het bijzonder art 7.10, vierde lid WHW, zoals weergegeven in de memorie van antwoord?

In het voorlopig verslag hebben de leden van de VVD-fractie gevraagd of de geldigheidsduur van tentamens nu al dan niet ooit kan vervallen voor studenten bij wie sprake is van «bijzondere omstandigheden». Naar aanleiding hiervan heeft de regering in de memorie van antwoord toegezegd een aanpassing van de tekst te zullen voorstellen door middel van een nota van wijziging bij een lopend wetsvoorstel. De leden van de VVD-fractie danken de regering voor deze toezegging. Is de regering bereid om in genoemde nota ook nader in te gaan op de operationalisering van de wetswijziging ten aanzien van de geldigheidsduur van tentamens in het algemeen, vanuit de optiek van het tegengaan van verdere toename van de regeldruk zoals hierboven toegelicht? In afwachting van deze nota kan de voorgestelde wijziging immers niet in werking treden, zodat er voldoende tijd lijkt te zijn om ook dit meer algemene punt nader te onderbouwen.

De leden van de **CDA**-fractie hadden de regering gevraagd of het de bedoeling is dat een student met bijvoorbeeld een handicap onbeperkt lang over zijn bachelor kan doen, ongeacht de vraag of de kennis wel of niet is verouderd. Deze leden hebben met instemming kennisgenomen van het feit dat de regering de bepalingen met betrekking tot de geldigheidsduur zal aanpassen. De regering heeft toegezegd dit te doen door middel van een nota van wijziging bij een lopend wetsvoorstel en dat in afwachting daarvan de wijziging uit het wetsvoorstel nog niet in werking zal treden. Kan de regering aangeven of daarbij ook wordt afgezien van de koppeling met artikel 7.51 WHW (Profileringfonds)?

De commissie ziet de antwoorden van de regering met belangstelling tegemoet. Bij ontvangst van de nota naar aanleiding van het verslag **vóór 1 juni 2016, 12:00 uur**, acht de commissie het wetsvoorstel gereed voor plenaire behandeling op **7 juni 2016**.

De voorzitter van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
De Vries-Leggedoor

De griffier van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
Bergman

² Kamerstukken II 2013/14, 31 288, nr. 384.