

Vergaderjaar 2013–2014

33 824

Evaluatie wet Versterking besturing

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 december 2013

Hierbij stuur ik u de uitkomsten van de evaluatie van de wet Versterking besturing en mijn beleidsreactie hierop. Deze wet is in werking getreden per 1 september 2010. Hiermee geef ik uitvoering aan de motie Jasper van Dijk en Zijlstra¹ met het verzoek uiterlijk na drie jaar de wet Versterking besturing te evalueren vanwege de ingrijpende wijzigingen in de medezeggenschap. Alhoewel de motie Jasper van Dijk en Zijlstra vraagt om evaluatie vanwege de wijzigingen in de medezeggenschap is tijdens de parlementaire behandeling toegezegd aan de evaluatieopdracht bredere uitvoering te geven omdat de wet ook op diverse andere belangrijke onderdelen de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW) heeft gewijzigd. Dit past ook bij de ambities in het regeerakkoord ten aanzien van de borging van het publieke belang in (semi)publieke sectoren en de huidige dialoog met uw Kamer over de versterking van de bestuurskracht in het onderwijs.

Inleiding

Met de wet Versterking besturing is de WHW in 2010 gewijzigd op een aantal belangrijke onderdelen, met name de voorwaarden voor goed bestuur en een goede rechtspositie van studenten, het bevorderen van de onderwijskwaliteit en de internationale positie van het hoger onderwijs. Deze wijzigingen zijn met name doorgevoerd om de universiteiten en hogescholen beter in staat te stellen om de opdracht te vervullen die de Nederlandse kennissamenleving hen oplegt, aldus de Memorie van Toelichting.² Hiermee werd uitvoering gegeven aan de ambities uit de toenmalige Strategische Agenda hoger onderwijs-, onderzoek-, en wetenschapsbeleid «Het Hoogste Goed».³

¹ Kamerstuk 31 821, nr. 49

² Kamerstuk 31 821, nr. 3, blz. 1

³ Kamerstuk 31 288, nr. 1

In de brief «Versterking bestuurskracht» aan uw Kamer van 19 april 2013⁴ zijn de staatssecretaris en ik uitgebreid in gegaan op het besturingsmodel van het Nederlandse onderwijs en de ontwikkelingen van de afgelopen tien jaar. Daarbij hebben wij ook de agenda geschetst voor versterking van de bestuurskracht in het onderwijs. Naar aanleiding van deze brief is met uw Kamer afgelopen mei uitvoerig het debat gevoerd over de vormgeving van governance in het onderwijs. De onderwerpen die in het kader van de wet Versterking besturing zijn geëvalueerd komen voor een deel overeen met de onderwerpen die in de brief *Versterking governance in de praktijk* in januari aan de orde zullen komen. Om overlap in de brieven zo veel mogelijk te voorkomen, zullen in de brief van januari a.s. vanuit sectoroverschrijdend perspectief de thema's medezeggenschap, publieke verantwoording, governancecodes, bestuurscultuur en deskundigheid van bestuurders en toezichthouders aan de orde komen.

De brief die nu voor u ligt staat in het teken van de evaluatie van de wet Versterking besturing. Ik zal ingaan op de volgende onderwerpen: het functioneren van de raad van toezicht, medezeggenschap, de positie van de examencommissie en de opleidingscommissie, het profileringsfonds, de interne en externe rechtsgang van de student en het wettelijk kader van de joint degree. Per onderwerp zal ik een korte schets geven van de beoogde doelen van de wet, de opzet van de evaluatie en de uitkomsten ervan, gevolgd door mijn beleidsreactie. Tot slot geef ik een opsomming van mijn voornemens en vervolgacties.

Vanwege de uiteenlopende aard van de onderwerpen zijn bij deze evaluatie diverse partijen betrokken geweest. De Inspectie van het Onderwijs heeft onderzoek gedaan naar het functioneren van de raden van toezicht. Ook de onderwerpen medezeggenschap en examencommissie komen in dat onderzoek kort aan de orde. De studentenbonden hebben medezeggenschap, profileringsfonds en opleidingscommissies onderzocht en hierover aanbevelingen gedaan. Onderzoeksbureau Panteia heeft onderzoek gedaan naar de klachten- en geschillenregeling voor studenten bij de instellingen (de interne rechtsgang). Het College van Beroep voor het hoger onderwijs (CBHO) is gevraagd om de externe rechtsgang te evalueren. De «Tussenrapportage project stimulering joint degrees 2012» van de VSNU en gesprekken met ho-instellingen zijn benut voor de stand van zaken ten aanzien van de joint degree. In de bijlage treft u de relevante stukken aan.⁵

⁴ Kamerstuk 33 459, nr. 10

⁵ Inspectierapport «Intern toezicht op onderwijskwaliteit in het hoger onderwijs», 2013, Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.
Rapport ISO «Goede Medezeggenschap is Mensenwerk», 2013, Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.
Rapport LSVb, LOF, SOM «Faciliteiten vergeleken», 2013, Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.
Rapport LSVb, «Profileringsfondsen in het hoger onderwijs: een inventarisatie», 2011, Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.
Rapport LSVb, «Profileringsfondsen in het hoger onderwijs: advies over de bereikbaarheid en kenbaarheid», 2012, Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.
Rapport LSVb «Steekproef opleidingscommissies», 2013, Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.
Rapport Panteia «Het kastje en de muur voorbij», 2013, Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.
Rapport CBHO «Evaluatie externe rechtsbescherming», 2013, Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.
Rapport VSNU «Tussenrapportage project stimulering joint degrees 2012», 2013, Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

De onderwerpen medezeggenschap, opleidingscommissies en het profileringsfonds uit de wet Versterking besturing zijn al eerder onderwerp van evaluatie geweest. Aanleiding hiervoor waren een toezegging tijdens de parlementaire behandeling van de wet Versterking besturing en twee aangenomen moties van de leden Anker en Jan Jacob van Dijk⁶ en van het lid Zijlstra.⁷ Over deze evaluaties is uw Kamer eerder geïnformeerd.⁸

Ook een aantal andere belangrijke onderwerpen uit de wet Versterking besturing is eerder onderzocht en hierover is uw Kamer eerder geïnformeerd, te weten examencommissies⁹ en erkenning van verworven competenties (evc).¹⁰ De wijzigingen in de collegegeldsystematiek die met de wet Versterking besturing in werking zijn getreden worden jaarlijks gemonitord.¹¹ De tweede Monitor beleidsmaatregelen met mijn beleidsreactie heeft u recent ontvangen. Het accreditatiestelsel is met de wet Versterking besturing ook gewijzigd. Het accreditatiestelsel is onlangs uitgebreid geëvalueerd door een vijftal organisaties. Over deze evaluatie van het accreditatiestelsel heeft u mijn beleidsreactie ontvangen.¹² Hierover hebben wij tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel Versterking kwaliteitswaarborgen hoger onderwijs onlangs het debat gevoerd. Voor een aantal onderdelen is geen evaluatieonderzoek uitgezet omdat het betreffende onderdeel bijvoorbeeld niet in werking is getreden (nevenvestiging buitenland), het vooral een technische wijziging of harmonisering van wetgeving betreft (NVAO onder de Kaderwet ZBO) of omdat uw Kamer expliciet betrokken is bij het gebruik van een specifieke bevoegdheid (experimenteerbepaling).

Scheiding bestuur en van toezicht

De invoering van de scheiding tussen bestuur en toezicht is een belangrijk onderdeel van de wet Versterking besturing. Met de verplichte scheiding tussen toezicht en bestuur is de maatschappelijke consensus op dit punt tot uitdrukking gebracht. Grotendeels werd hiermee ook de toen bestaande praktijk geformaliseerd. Bij de openbare universiteiten is al sinds 1997 een raad van toezicht wettelijk voorgeschreven, veel andere instellingen hadden al een raad van toezicht zonder dat de wet daartoe een verplichting bevatte. De raad van toezicht houdt als «countervailing power» toezicht op de uitvoering van werkzaamheden en de uitoefening van bevoegdheden door het college van bestuur, waaronder toezicht op de vormgeving van het systeem van kwaliteitszorg. De raad van toezicht heeft verschillende taken naast toezicht houden: het college van bestuur met raad terzijde staan, benoemen en ontslaan van de leden van het college van bestuur en het (al dan niet) goedkeuren van bepaalde belangrijke documenten binnen de instelling, zoals de jaarstukken. Een specifieke taak van de raad van toezicht is het toezien op de vormgeving

⁶ Kamerstuk 31 821, nr. 43 over het in kaart brengen van belemmeringen die studenten ervaren om over te gaan tot het vervullen van een bestuurs- of medezeggenschapsfunctie

⁷ Kamerstuk 31 821, nr. 47 om de mogelijkheid tot rechtstreekse rechtsgang te onderzoeken, instemmingsrecht op zaken die te maken hebben met de inhoud en kwaliteit van een opleiding, opname van het functioneren van de opleidingscommissies in het accreditatiekader en het recht de opleidingscommissie op te waarderen tot medezeggenschapsorgaan

⁸ Kamerstuk 31 821, nr. 81

⁹ Onderzoeksrapport ResearchNed «Externen in examencommissie hoger onderwijs», april 2012, bijlage bij memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Versterking kwaliteitswaarborgen hoger onderwijs, Kamerstuk 33 472, nr. 3

¹⁰ Kamerstuk 30 012, nr. 38

¹¹ Kamerstuk 24 724, nr. 104

¹² Kamerstuk 32 210, nr. 24

van het systeem van kwaliteitszorg. Voor deugdelijk en onafhankelijk toezicht is voorgeschreven hoe de raad van toezicht moet zijn ingericht.

De afgelopen jaren is over dit thema veel gepubliceerd en zijn diverse adviezen over governance (in de semi-publieke sector) verschenen. Recent nog heeft het kabinet zijn beleidsreactie op het advies over governancecodes van de Commissie Behoorlijk Bestuur aan u verzonden. Om deze redenen is in dit deel van het onderzoek voor de evaluatie een duidelijke focus aangebracht. Ik heb de inspectie gevraagd een onderzoek uit te voeren en een beeld te schetsen van de huidige toezichtspraktijk, toegespitst op het toezicht op de vormgeving van het systeem van kwaliteitszorg. Deze focus is gekozen omdat met de invoering van de wet Versterking besturing dit een nieuwe taak werd voor de raad van toezicht. Bovendien is de laatste jaren meer het belang in beeld dat een toezicht-houdend orgaan – naast aandacht voor financiële en doelmatigheidsvraagstukken – (meer) oog heeft voor de kerntaak van een organisatie, juist ook gegeven het maatschappelijke belang hiervan. Bij een instelling die het verzorgen van (kwalitatief hoogwaardig) onderwijs als kerntaak heeft is dit evident.

Evaluatie

De inspectie heeft bij dit onderzoek gebruik gemaakt van reeds bestaand onderzoek, waaronder de evaluatie van de governancecode goed bestuur in het hbo. Ook is gebruik gemaakt van informatie van instellingen uit jaarverslagen, websites en bestuurs- en beheersreglementen. Daarnaast heeft de inspectie gesprekken gevoerd met zeven instellingen; ze heeft in dit verband gesproken met vertegenwoordigers van de raad van toezicht, het college van bestuur, de centrale medezeggenschap, examencommissie en met enkele ervaren voorzitters van visitatiepanels en het middenmanagement. Op de bevindingen van de inspectie ten aanzien van medezeggenschap en examencommissie kom ik terug in de afzonderlijke paragrafen over deze onderwerpen.

Het onderzoek van de inspectie naar de raden van toezicht kent twee onderdelen. Allereerst is geëvalueerd of het interne toezicht door de raden van toezicht op de vormgeving van het systeem van kwaliteitsborging plaatsvindt zoals vastgelegd in de WHW sinds de inwerkingtreding van de wet Versterking besturing in 2010. Voor het tweede deel van het onderzoek heeft de inspectie een zogenoemd ontwikkelperspectief samengesteld, zijnde een door de inspectie gemaakte selectie van wensen, uitgangspunten en verwachtingen die binnen en buiten de sector leven ten aanzien van het functioneren van raden van toezicht. Dit ontwikkelperspectief richt zich met name op de mogelijkheden om de toezichtspraktijk op het gebied van onderwijskwaliteit te verbeteren en bevat vier hoofdthema's: namens wie houdt de raad toezicht en waarvoor is hij verantwoordelijk; hoe is de scheiding tussen toezicht houden, raad geven en besturen; waarop richt de raad zich inhoudelijk en hoe gaat hij te werk; hoe, aan wie en waarover verantwoordt de raad zich?

Conclusies

De inspectie concludeert ten aanzien van de naleving van de wet dat de instellingen de wet Versterking besturing naar behoren naleven. Het toezicht op de vormgeving van het systeem van kwaliteitszorg voldoet aan de formele eisen die de wet Versterking besturing daaraan stelt. Daarnaast constateert de inspectie dat er de afgelopen jaren veel veranderd is in positieve zin. Zo wordt door de inspectie en de sector zelf waargenomen dat veel raden van toezicht serieus aan hun verdere professionalisering werken, onder andere in de vorm van gerichte

scholing. Ook is steeds meer sprake van gebruik van expliciete profielen voor de werving van nieuwe leden van de raad van toezicht en vindt de werving vaker op openbare wijze plaats. Op basis van de gesprekken met de onderzochte instellingen ziet de inspectie het effect dat het wettelijke voordrachtsrecht van het medezeggenschapsorgaan bijdraagt aan de totstandkoming van raden van toezicht met een evenwichtige samenstelling.

De inspectie ziet in de praktijk dat de sector zich serieus inspant om zich verder te professionaliseren en om de stijgende lijn voort te zetten om aan de toegenomen maatschappelijke verwachtingen te voldoen. Dit wordt door de diverse gesprekspartners in het onderzoek bevestigd. Maar de inspectie constateert ook dat de raden van toezicht zich «passief» opstellen op het gebied van naleving van wet- en regelgeving en acht het problematisch dat een aantal raden van toezicht het niet als hun taak beschouwt het college van bestuur actief te bevragen op naleving van de wet- en regelgeving op het gebied van onderwijskwaliteit.

Het onderzoek onderstreept volgens de inspectie dat verdere ontwikkeling van het interne toezicht nodig en mogelijk is en dat diverse partijen daaraan een bijdrage kunnen leveren. De inspectie meent op basis van het ontwikkelperspectief dat het kritische gesprek tussen raad van toezicht en college van bestuur aan kracht kan winnen als er meer gestructureerde en expliciete aandacht besteed wordt aan het toezicht op het functioneren van examencommissies of door het onderwerp niveaubewaking kritisch en systematisch aan de orde te stellen.

Om aan de toegenomen maatschappelijke verwachtingen te voldoen doet de inspectie verschillende aanbevelingen. De aanbevelingen aan de raden van toezicht, de colleges van bestuur, de VSNU en de Vereniging Hogescholen zijn kortweg: maak werk van het toezicht op onderwijskwaliteit, verbeter dit en geef invulling aan de eigen wens om de onderwijskwaliteit een meer prominente plaats in het toezicht te geven en verbeter de externe verantwoording van de raad hierover. Doe een en ander gestructureerd en deel je ervaringen met andere instellingen. De inspectie adviseert mij om het toezicht op (het bestuurlijk handelen ten aanzien van) de kwaliteit van onderwijs te expliciteren in de wet.

Beleidsreactie

In een goed governancemodel zijn heldere checks & balances noodzakelijk, met eigenstandige rollen voor het bestuur respectievelijk het toezicht. Het maatschappelijke verwachtingsniveau ten aanzien van bestuur en toezicht is terecht hoog; we stellen hoge eisen aan het onderwijs en goede besteding van overheidsmiddelen en dus ook aan goede governance. Voor verdere verbetering ervan kunnen het ontwikkelperspectief en aanbevelingen worden benut. Dit ontwikkelperspectief is trouwens geen normerend instrument (leidraad of voorschrift) zoals de Inspectie terecht benadrukt. Maar het is bedoeld als een hulpmiddel en stimulans voor de verdere ontwikkeling van het intern toezicht. Het toezicht houden op de kerntaken van de instellingen is een belangwekkend onderdeel van het toezicht. Uit het onderzoek van de inspectie komt naar voren dat het veld serieus werk maakt van een helder toezicht. Zo blijkt uit de evaluatie dat het veld duidelijke stappen tot professionalisering zet om aan de toegenomen verwachtingen te voldoen. Maar er zijn ook verbeteringen wenselijk zoals een actieve opstelling van de raad van toezicht op het gebied van naleving van wet- en regelgeving op het gebied van onderwijskwaliteit. In onze visie op governance is, zoals in de brief Versterking bestuurskracht onderwijs is aangegeven, een goede bestuurscultuur van belang. Ik vind het belangrijk om daarin te investeren

en ben het eens met de Onderwijsraad,¹³ de Commissie Behoorlijk Bestuur¹⁴ en de door de inspectie onderzochte instellingen dat verbeteringen niet gezocht moeten worden in aanvullende wet- en regelgeving. Een nadere explicitering van regels in de wet, zoals de inspectie aanbeveelt, ligt naar mijn oordeel dan ook niet voor de hand. Het gaat bovenal om een goede bestuurscultuur, een door het veld zelf gevoelde verantwoordelijkheid voor goede governance, het voeren van het daarbij horende «lastige gesprek» en – zoals de inspectie het noemt – een (meer) actieve en doortastende opstelling van de interne toezichthouder omdat onafhankelijkheid en zelfstandigheid cruciaal zijn voor het functioneren van het interne toezicht. In de gesprekken die ik voer met de VSNU en de Vereniging Hogescholen over diverse governancethema's neem ik dit mee. Ik kom hierop terug in mijn brief van januari a.s. Immers, dit is een sectorbreed thema.

Daarbij wijs ik erop dat in de wet Versterking kwaliteitswaarborgen hoger onderwijs, die onlangs door uw Kamer is aanvaard, voorschriften zijn opgenomen met betrekking tot de invoering van een aanwijzingsbevoegdheid op basis waarvan de minister de raad van toezicht rechtstreeks opdrachten kan geven indien zich ernstige problemen voordoen als gevolg van wanbeleid, waaronder problemen rond de kwaliteit van het onderwijs. In dat verband is met u ook uitgebreid gesproken over de kwaliteitsborging in het kader van de accreditatie. Tot slot wil ik erop wijzen dat ik – zoals aangekondigd – een wijziging van de verschillende onderwijswetten voorbereid in verband met een aantal maatregelen die in de brief Versterking bestuurskracht onderwijs zijn genoemd ten aanzien van de raad van toezicht, de medezeggenschap en de aanwijzingsbevoegdheid. OCW is ook aangesloten bij interdepartementale ontwikkelingen op dit terrein.

Bevoegd gezag

Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel Versterking kwaliteitswaarborgen hoger onderwijs heeft de heer Bisschop een motie ingediend waarin de regering wordt verzocht spoedig een tweetal hoogleraren onderwijsrecht te consulteren over de vraag wie in het mbo en ho het bevoegd gezag vormt wanneer het bijzondere instellingen betreft.¹⁵ In reactie daarop heb ik de verwachting uitgesproken dat het resultaat van deze consultatie zou kunnen worden meegenomen in de voorliggende evaluatie. Met het oog daarop is direct na aanvaarding van de genoemde motie vanuit mijn departement contact opgenomen met het Centrum voor Onderwijsrecht waarin de verschillende hoogleraren onderwijsrecht sinds dit jaar samenwerken. Bij het overleg over de onderzoekopdracht is gebleken dat de onderzoeksvraag meer tijd in beslag neemt en het niet mogelijk is om over de uitkomst van het onderzoek al in deze brief te rapporteren. Het onderzoeksrapport wordt kort na het kerstreces verwacht. Ik hoop u spoedig daarna het rapport en mijn reactie daarop te kunnen doen toekomen.

Medezeggenschap

Het belang van een goed functionerende medezeggenschap in het hoger onderwijs staat buiten kijf. Bij de wet Versterking besturing is de medezeggenschap op een veelheid van punten versterkt en zijn de medezeggenschapsbevoegdheden uitgebreid. Zowel bij hogescholen als bij universiteiten is er een keuzemodel: de medezeggenschap kan in een aparte of

¹³ Advies Onderwijsraad «Publieke belangen dienen», 16 april 2013

¹⁴ Advies Commissie Behoorlijk Bestuur «Een lastig gesprek» 11 september 2013

¹⁵ Kamerstuk 33 472, nr. 29

gezamenlijke raad voor studenten en personeel worden vormgegeven (gedeelde of ongedeelde medezeggenschap). Er is een goede rechtsgang geregeld, analoog aan de WOR (Wet op de ondernemingsraden): van een uitspraak van de geschillencommissie staat beroep open bij de Ondernemingskamer van het gerechtshof Amsterdam. De gezamenlijke vertegenwoordigers van de medezeggenschapsorganen hebben de bevoegdheid een lid van de landelijke geschillencommissie voor te dragen. De medezeggenschapsbevoegdheden zijn uitgebreid met bijvoorbeeld het adviesrecht ten aanzien van het beleid op het instellingscollegegeld, het adviesrecht op de vooraf openbaar gemaakte profielen van de raad van toezicht en het recht gehoord te worden voorafgaand aan de benoeming of ontslag van de leden van de raad van toezicht bij openbare universiteiten. De medezeggenschap heeft recht op tijdige informatie. Dit recht is versterkt door het recht op informatie over de beloningsverhoudingen in de organisatie en doordat dit recht ook onder de rechtsbeschermingsprocedure van de medezeggenschap is gebracht. Naar aanleiding van de behandeling in de Eerste Kamer is aan de bevoegdheden van de medezeggenschap ook het «versterkt initiatiefrecht» toegevoegd: het medezeggenschapsorgaan kan ten minste twee maal per jaar het overleg voeren met het college van bestuur over voorgenomen beleid aan de hand van een door het medezeggenschapsorgaan opgestelde agenda. Hierdoor kan de medezeggenschap in een vroeg stadium meedenken over de richting en inhoud van het beleid.

Evaluatie

Zoals gezegd in de inleiding is het functioneren van de medezeggenschap, de opleidingscommissies en het profileringsfonds in 2010 uitgebreid onderzocht en geëvalueerd als gevolg van twee moties van uw Kamer.¹⁶ Aan deze evaluatie hebben de VSNU, (toenmalig) HBO-raad, LSVb, ISO, de Landelijke Kamer van Verenigingen en de Inspectie van het Onderwijs meegewerkt. Met hen is nagegaan welke mogelijke belemmeringen er zouden zijn voor studenten om een bestuurs- of medezeggenschapsfunctie te vervullen en hoe deze opgelost konden worden. Een uitgebreide brief hierover is op 3 september 2010 aan uw Kamer verstuurd¹⁷ en afgerond met een conferentie op 16 maart 2011. De gezamenlijke conclusie van alle partijen was toen dat het wettelijk kader, vastgelegd in de wet Versterking besturing, de instellingen en de studenten in het algemeen de benodigde instrumenten biedt om te komen tot een goed functionerende medezeggenschap. Ook werd geconcludeerd dat de cultuur binnen de instellingen verbetering behoeft, vooral op het gebied van communicatie en voorlichting, met name in het hbo.

De studentenbonden ISO en LSVb hebben vanaf 2012 opnieuw onderzoek gedaan bestaande uit twee onderzoeken naar medezeggenschap en daarnaast een steekproef naar de bereikbaarheid van opleidingscommissies.¹⁸ Iets waarvoor ik mijn dank aan de studentenbonden wil uitspreken. Ook zijn met hen gesprekken gevoerd evenals met de Vereniging Medezeggenschap Hogescholen (VMH), platform voor alle centrale medezeggenschapsraden, en het Landelijk Overleg Voorzitters Universitaire Medezeggenschapsorganen (LOVUM). Verder heeft er een «denktanksessie» plaatsgevonden met studenten op mijn ministerie. De inspectie heeft het functioneren van de medezeggenschap ook aan de orde gesteld in haar onderzoek naar de raden van toezicht. Al deze informatie kan ik vergelijken met de eerdere conclusies uit 2010 en 2011.

¹⁶ Kamerstuk 31 821, nr. 43 en Kamerstuk 31 821, nr. 47 (zie voetnoot 6 en 7)

¹⁷ Kamerstuk 31 821, nr. 81

¹⁸ Zie voetnoot 5

Conclusies

De rapporten en gesprekken bevestigen dat het wettelijk kader voor een goed functionerende medezeggenschap in het hoger onderwijs op orde is. De inspectie geeft aan dat uit de gesprekken die met de raden van toezicht, colleges van bestuur en centrale medezeggenschapsraden zijn gevoerd blijkt dat men positief is over de nieuwe wettelijke voorschriften voor het overleg tussen raad en medezeggenschap dat tweemaal per jaar moet plaatsvinden, de voordracht voor één van de leden van de raad van toezicht en de inspraak in de profielen t.b.v. benoeming van leden van de raad van toezicht. Gevraagd naar eventuele tekortkomingen in de wettelijke voorschriften of de regelingen en procedures werden geen noemenswaardige punten aangedragen. Ook het ISO constateert in zijn representatief onderzoek dat «de formele kant van de medezeggenschap goed vastligt in de wet» en geeft daar ook voorbeelden van. Zo concludeert het ISO dat de bevoegdheden uit de wet Versterking besturing het mogelijk maken om het contact met de raden van toezicht te verbeteren, het informatierecht bijdraagt aan het tijdig verkrijgen van stukken en het ongevraagd adviesrecht een «machtig middel kan zijn om nieuwe punten aan te kaarten bij het college van bestuur». Dat neemt niet weg dat er ook kritiek geleverd is in de rapporten en gesprekken, maar die richt zich met name op de medezeggenschapscultuur.

De medezeggenschap werkt vooral als er een positieve medezeggenschapscultuur bestaat binnen de instelling. In het rapport van het ISO staan veel suggesties hoe de tegenspraak door de medezeggenschapsraden op gang gebracht kan worden en hoe bestuurders de medezeggenschap kan helpen hen «in hun kracht» te zetten. Zo is het belangrijk om tegenspraak te durven bieden en goed geïnformeerd te zijn over de rechten en plichten waardoor zij serieus genomen worden. Bijvoorbeeld door een gesprek met de raad van toezicht aan te vragen zonder dat het college van bestuur aanschuift en niet terug te deinzen om een geschil aan te gaan als dat nodig is. Goede benutting van de wettelijke mogelijkheden leidt dan niet tot een verstoorde relatie maar tot wederzijds respect voor ieders positie. Door concrete resultaten ontstaat bovendien een positiever beeld over de medezeggenschapsraden en wordt het gemakkelijker om studenten of personeelsleden te enthousiasmeren om zich kandidaat te stellen.

Uit de interviews van het ISO en het gesprek met LOVUM komt naar voren dat tamelijk eenvoudige zaken al goed werken voor de vertrouwensband. Een voorbeeld dat zij noemen is het tijdig versturen van stukken, echter schort het daar helaas nog weleens aan. De medezeggenschapsraden geven aan dat informelere sessies bijdragen aan het wederzijds vertrouwen omdat men zonder agenda kan sparren over de thema's die spelen op de instelling.

In de door de inspectie gevoerde gesprekken over medezeggenschap is verschillende keren opgemerkt dat het functioneren erg afhankelijk is van de bereidheid en welwillendheid van de betrokken personen om er iets van te maken en dat de kwaliteit van de medezeggenschap nauw samenhangt met de kwaliteiten van de betrokken studenten en docenten in de medezeggenschapsraden. Dit punt is ook door de VMH naar voren gebracht. In dat verband is tevens relevant dat de LSVb in haar rapport aangeeft dat de beschikbare faciliteiten voor medezeggenschapsraden niet altijd voldoende zijn.

Beleidsreactie

Uit alle informatie, vervolgacties en signalen die na inwerkingtreding van de wet Versterking besturing zijn verzameld over medezeggenschap concludeer ik dat de sleutel tot versterking van de medezeggenschap ligt in de verbetering van de medezeggenschapscultuur. Het functioneren van de medezeggenschap is een onderdeel van de horizontale verantwoording binnen een instelling. Zoals de Onderwijsraad in het eerdergenoemd advies terecht opmerkt ligt bij horizontale verantwoording het accent op het debat waarbij interactie plaatsvindt met hoor en wederhoor, vraag en antwoord, rechtvaardiging, verdediging en tegenwerping. Ik vind het van groot belang dat deze in- en tegenspraakfunctie binnen de instelling goed functioneert. Hiervoor zijn zowel de medezeggenschapsraden als bestuurders verantwoordelijk. Medezeggenschapsraden kunnen bijvoorbeeld gebruik maken van het initiatiefrecht om in een vroeg stadium van besluitvorming voorstellen te doen en/of standpunten kenbaar te maken. Bestuurders moeten de medezeggenschap de in alle redelijkheid benodigde faciliteiten bieden.

Ook het college van bestuur kan een rol spelen om, eventueel haperende, medezeggenschap een impuls te geven. Dat medezeggenschapsraden tijdig geïnformeerd en betrokken moeten worden is uiteraard vanzelfsprekend. Ik ga ervan uit dat instellingen dit signaal dan ook ter harte nemen. Een goed functionerende medezeggenschapsraad vereist geïnformeerde en bekwame leden. Een goede benutting van het scholingsrecht kan hieraan bijdragen. Hierbij is het van belang dat de medezeggenschapsraad aangeeft wat hij nodig heeft. Uit het onderzoek naar facilitering van medezeggenschapsraden komt naar voren dat niet iedere medezeggenschapsraad het college van bestuur aanspreekt op de wettelijke verplichting om voorzieningen beschikbaar te stellen die de raad voor de vervulling van zijn taak redelijkerwijs nodig heeft.

Zoals eerder aangegeven ben ik met de koepels in gesprek over governance-thema's. Een van de elementen betreft de versterking van de medezeggenschapscultuur en de stappen die zij voornemens zijn te zetten. De aanbevelingen van de studentenvakbonden neem ik hierin mee. De aanbeveling om een medezeggenschapsmonitor te ontwikkelen spreekt mij aan. Ik zal de studentenbonden vragen om in overleg met de koepels en de landelijke verenigingen voor personeelsgeledingen van medezeggenschapsraden LOVUM en VMH voor de komende drie jaar samen met de VSNU en Vereniging Hogescholen een medezeggenschapsmonitor te ontwikkelen en jaarlijks een «Dag van de Medezeggenschap» te organiseren. De VSNU en Vereniging Hogescholen hebben aangegeven hier positief tegenover te staan en hieraan mee te willen werken. Instellingen en medezeggenschapsraden kunnen elkaar spiegelen, feedback geven en best practices uitwisselen over het functioneren van de medezeggenschap. De uitkomsten van een medezeggenschapsmonitor kunnen hierbij als benchmark fungeren.

Opleidingscommissie

De opleidingscommissie heeft tot taak om adviezen te geven over de kwaliteit en inrichting van de eigen opleiding, en in het bijzonder de onderwijs- en examenregeling (OER). Zij bestaat uit studenten en docenten. Omdat zij onderdeel uitmaken van de opleiding kunnen zij vanuit hun eigen ervaring en rol adviezen geven. Opleidingscommissies hebben in het bekostigd onderwijs en – indien aanwezig – ook in het niet-bekostigd onderwijs, een rol in het accreditatieproces. In het accreditatiekader is opgenomen dat het visitatiepanel tijdens het locatiebezoek in elk geval met de opleidingscommissie spreekt. Ook bij de instellings-toets kwaliteitszorg wordt bij de beoordeling van de «organisatie- en

beslissingsstructuur» de taak en positie van opleidingscommissies betrokken. De motie Duisenberg en Mohandis¹⁹ heeft op het belang hiervan gewezen. De positie van de opleidingscommissie is met de wet Versterking besturing verstevigd: de leden van de opleidingscommissies moeten de gelegenheid hebben om de scholing en faciliteiten te ontvangen die zij voor de vervulling van hun taak nodig hebben. Ook is er een geschillenprocedure (via de medezeggenschapsraad) geregeld.

Evaluatie

Het functioneren van de opleidingscommissie is zoals in de inleiding aangegeven op verzoek van de Kamer kort na de inwerkingtreding van de wet Versterking besturing geëvalueerd door ResearchNed in opdracht van de inspectie van het onderwijs. Deze evaluatie gaf geen aanleiding tot wijzigingen. Wel heeft de inspectie de aanbeveling gedaan om in de formulering van de wettelijke taak van opleidingscommissies expliciet tot uitdrukking te brengen dat adviseren over de kwaliteit van de opleiding de belangrijkste taak is. Mijn ambtsvoorganger heeft naar aanleiding van deze aanbeveling toegezegd zijn opvolger te vragen deze maatregel te verkennen en voor te bereiden.²⁰

Recent hebben Landelijk Overleg Fracties (LOF), Studenten Overleg Medezeggenschap (SOM) en LSVb een steekproef gehouden naar de bereikbaarheid van opleidingscommissies en van de 30 benaderde opleidingscommissies er tien geïnterviewd. Uit de interviews kwam naar voren dat de opleidingscommissies naar behoren functioneren. Zo is de bezetting en vergaderfrequentie voldoende en worden adviezen over de onderwijs- en examenregeling serieus genomen door het opleidingsbestuur. Verder wordt doorgaans de opleidingscommissie betrokken bij de «vakevaluaties» en wordt ongevraagd advies over beleid van het opleidingsbestuur regelmatig overgenomen. Op het punt van bekendheid en bereikbaarheid binnen de instelling en voorlichting aan de leden van de opleidingscommissie over het recht op scholing en facilitering is de LSVb echter ontevreden en doet daarvoor aanbevelingen.

Beleidsreactie

De opleidingscommissies binnen instellingen hebben een duidelijke rol bij het verbeteren van het onderwijs. Ik wil de aanbeveling van de inspectie daarom overnemen om in de wet tot uitdrukking te brengen dat adviseren over de kwaliteit van de opleiding de belangrijkste taak is. Ik zal dit meenemen in het wetsvoorstel Versterking bestuurskracht onderwijs dat aan uw Kamer is toegezegd in mijn brief van 3 oktober jl.²¹ voor wat betreft het hoger onderwijs. De opleidingscommissie heeft recht op de faciliteiten die ze voor haar taakuitoefening redelijkerwijs nodig heeft. De bereikbaarheid van de opleidingscommissies en het contact met medezeggenschapsorganen zijn voor de positie en het functioneren van de opleidingscommissie van belang. In de gesprekken die ik met de koepels voer zal ik de aanbevelingen van de LSVb onder de aandacht brengen. Ook zal ik in overleg met de NVAO bezien hoe de opleidingscommissies explicieter een plaats kunnen krijgen in zowel de instellingstoets als in het kader voor de opleidingsaccreditatie waarmee ik uitvoering geef aan de motie Duisenberg en Mohandis.

¹⁹ Kamerstuk 33 472, nr. 22

²⁰ Kamerstuk 31 821, nr. 81

²¹ Kamerstuk 33 495, nr. 33

Profileringsfonds

Met de wet Versterking besturing zijn het voormalig afstudeerfonds en het studiefonds samengevoegd tot het profileringsfonds. Instellingen verstrekken studenten financiële tegemoetkomingen bij onder andere bestuurswerk, medezeggenschap, en chronische ziekte/handicap. Dit fonds komt voor een groot deel overeen met het voormalige afstudeerfonds en studiefonds maar instellingen kunnen meer eigen accenten aanbrengen, zoals speciale regelingen voor (top)sporters en financiële tegemoetkoming voor onvermogen getalenteerde niet-EER studenten, waarmee de instelling het fonds kan inzetten als een vorm van profilering.

Evaluatie

De LSVb heeft een inventarisatie gemaakt met een daaraan verbonden advies²² waaruit naar voren komt dat er grote verschillen zijn in de manier waarop door onderwijsinstellingen wordt omgegaan met het profileringsfonds. Ook wordt aangegeven dat het fonds onvoldoende bekend is bij studenten. Ook uit cijfers van de studentenmonitor 2013²³ blijkt dat het fonds onvoldoende zichtbaar is voor studenten.

Uit de inventarisatie van de LSVb bleek tevens dat in de jaarrekening niet expliciet vermeld werd hoeveel geld er uit het profileringsfonds werd vergoed. Dit was voorheen wettelijk niet vereist. Om de transparantie te vergroten, is begin 2012 geregeld dat instellingen de verstrekte vergoeding uit het profileringsfonds, uitgesplitst naar EER-studenten en niet-EER-studenten, in hun jaarverslag moeten opnemen. Uw Kamer is in april jl. geïnformeerd over de verstrekte vergoedingen in 2011.²⁴

De LSVb pleit in haar advies ook voor uniformiteit van het profileringsfonds. In de wet is geregeld in welke gevallen een student een beroep op het profileringsfonds kan doen en is expliciet ruimte voor maatwerk door de instelling geboden. Ook in het eerder genoemde onderzoek van de inspectie is het profileringsfonds aan de orde geweest. Hieruit kwam naar voren dat de instellingen niet veel gebruik maken van de mogelijkheid tot maatwerk anders dan regelingen voor sporters en niet-EER studenten.

Beleidsreactie

Met de LSVb vind ik het belangrijk dat instellingen de bekendheid onder studenten van het profileringsfonds vergroten. In het bestuurlijk overleg met de koepels hebben de instellingen aangegeven hiervan werk te zullen maken. Ze zullen de informatievoorziening over het profileringsfonds op hun website verbeteren en de medezeggenschapsraad hier actiever bij betrekken. De profilering in de vorm van een tegemoetkoming voor specifieke groepen, zoals sporters en getalenteerde niet-EER studenten, richt zich met name op de groepen die bij de invoering van het profileringsfonds in beeld waren. Het is aan de instellingen gebruik te maken van de mogelijkheid om zich hierop al dan niet nader te profileren. Ik zal de profileringsmogelijkheden daarom niet uniformeren.

Ik zal wel het wetsartikel met betrekking tot het profileringsfonds herformuleren om de inzichtelijkheid voor instellingen en studenten te vergroten inzake de wettelijke verplichtingen en mogelijkheden van het profileringsfonds. Dit zal ik meenemen in een wetsvoorstel gericht op technische verbeteringen in de WHW dat ik binnenkort bij uw Kamer wil

²² Zie voetnoot 5.

²³ www.studentenmonitor.nl

²⁴ Kamerstuk 33 259, nr. 10 respectievelijk C

indienen. Daarnaast wordt jaarlijks in de studentenmonitor gevraagd naar de bekendheid met en het gebruik van het profileringsfonds.

Examencommissie

Met de wet Versterking besturing zijn belangrijke stappen gezet om de onafhankelijkheid en deskundigheid van de examencommissie te versterken. Zo dient er een onafhankelijke én deskundige examencommissie te zijn die garant kan staan voor het eindniveau van de afgestudeerden. De onderzoeken van de inspectie en de NVAO naar alternatieve afstudeertrajecten hebben kenmerken blootgelegd in de samenstelling van examencommissies die aanleiding hebben gegeven voor nadere aanpassingen in het wetsvoorstel Versterking kwaliteitswaarborgen hoger onderwijs. Dit wetsvoorstel stelt onder andere verplicht dat elke examencommissie een externe deskundige als lid heeft en het maakt het onmogelijk dat leden van het instellingsbestuur of personen die anderszins financiële verantwoordelijkheid dragen binnen de instelling zitting hebben in de examencommissie.

Evaluatie

De inspectie heeft in haar onderzoek naar het functioneren van de raden van toezicht een verkennend onderzoek gedaan bij zeven bekostigde instellingen naar steeds een tweetal examencommissies en heeft met diverse partijen in de betreffende instellingen gesprekken gevoerd over het functioneren van de examencommissie. De inspectie geeft aan dat bij deze instellingen «het accent soms nog sterk ligt op de traditionelere taken van de examencommissies, zoals het verlenen van vrijstellingen en het optreden in geval van fraude». De inspectie is van mening dat het jaarverslag als verantwoordingsinstrument aan het college van bestuur beter benut kan worden bij de reflectie op de kwaliteit en kwaliteitsbewaking en de eigen taakontwikkeling. Het gaat hier om een verkennend onderzoek. In 2014 zal de inspectie – in navolging van eerdere onderzoeken²⁵ – een uitgebreid onderzoek doen naar het functioneren van examencommissies, en dan zowel bij bekostigde als bij niet-bekostigde instellingen.

Beleidsreactie

Ik vind het nog niet opportuun om op basis van deze globale verkenning bij zeven instellingen algemene conclusies te trekken. Ik zal de inspectie vragen om in het onderzoek in 2014 met aanbevelingen te komen om de administratieve lasten voor de examencommissie zo beperkt mogelijk te houden. Over de uitkomsten van dit onderzoek en mijn beleidsreactie hierop zal ik uw Kamer informeren.

Rechtsbescherming

De wet Versterking besturing heeft bij bekostigde instellingen zowel de interne als de externe procedure bij klachten en geschillen gewijzigd met als doel de rechtsbescherming van studenten te verbeteren. De rechtsbescherming voordien was ondoorzichtig en weinig «klantvriendelijk». Beoogd was een optimaal toegankelijke en goed functionerende interne en externe rechtsgang te creëren. Voor de interne rechtsgang is elke instelling verplicht om een faciliteit (één loket) te hebben waar de student

²⁵ Kamerstuk 31 288, nr. 71 «Boekhouder of wakend oog? Verslag van een onderzoek bij examencommissies in het hoger onderwijs over de garantie van het niveau» (2009) en Kamerstuk 28 600 VIII, nr. 142 «Onderzoek naar het functioneren Van examencommissies in het Hoger onderwijs: rapportage van de belangrijkste resultaten» (2002)

alle soorten kwesties kan voorleggen. De instelling is verantwoordelijk voor de juiste afhandeling inclusief een bemiddelingspoging. De werkwijze moet zijn vastgelegd in een regeling als onderdeel van het bestuurs- en beheersreglement. Het medezeggenschapsorgaan heeft hierbij instemmingsrecht. Er wordt jaarlijks verslag uitgebracht over de verrichte werkzaamheden door het college van bestuur in het jaarverslag van de instelling. Naast de interne éénloketfunctie is de externe rechtsgang eenduidig geregeld door het CBHO (College van Beroep voor het hoger onderwijs) de bevoegdheid te geven uitspraak te doen in alle geschillen die voortkomen uit de WHW en daarop gebaseerde regelingen. De wet Versterking besturing heeft geregeld dat de rechtsbescherming ook betrekking heeft op extranei, aspirant-studenten en oud-studenten.

Evaluatie

Bij de evaluatie van de rechtsbescherming is onderscheid gemaakt tussen de interne en externe rechtsgang. Onderzoeksbureau Panteia heeft de interne rechtsgang geëvalueerd door een studententevredenheidsonderzoek te houden en door te onderzoeken of de instellingen de interne procedure hebben vormgegeven en of zij hierover verslag doen in hun jaarverslag. Onder studenten is een enquête uitgevoerd naar de tevredenheid over de interne rechtsgang gebaseerd op criteria zoals geformuleerd in de memorie van toelichting: toegankelijkheid, eenduidigheid, transparantie, snelheid, praktische toepasbaarheid, onafhankelijkheid en zorgvuldigheid. Om een goed beeld te krijgen zijn drie groepen studenten geënquêteerd: zij die ervaring hebben met de interne procedure, studenten die via medezeggenschap of studentenvakbond betrokken zijn (geweest) bij het beleid van de instelling en een groep studenten die uiteindelijk hebben afgezien van een procedure. Omdat het aantal respondenten achterbleef is een aanvullend panel ingezet om gegevens te verzamelen. Om de mate waarin de instellingen de nieuwe wettelijke voorschriften hebben doorgevoerd te onderzoeken zijn alle beschikbare websites en jaarverslagen van 2011 en 2012 geanalyseerd.

Interne rechtsgang

Uit de enquête van Panteia komt naar voren dat volgens de meerderheid van de geënquêteerde studenten de interne rechtsgang naar tevredenheid functioneert op de hierboven genoemde zeven criteria. Ook blijkt dat bijna alle bekostigde instellingen een faciliteit zoals bedoeld in de WHW tot stand hebben gebracht. Er zijn drie instellingen die dit nog niet hebben gedaan. Bijna alle instellingen komen ook hun verplichting na om hier aandacht aan te besteden in het jaarverslag. In 91% van de jaarverslagen worden klachten genoemd en in 96% geschillen. Uit het onderzoek komen ook verbeterpunten voor de praktijk naar voren. Bij de onderzochte groep studenten die uiteindelijk geen klacht of geschil heeft ingediend was meestal de reden dat zij een gebrek aan onafhankelijkheid vermoedden. De meest genoemde kritiek heeft betrekking op de vindbaarheid en informatievoorziening. Dat blijkt ook uit de verbeter suggesties van studenten, zoals het meesturen van een tijdpad en/of stappenplan. Een ander punt is dat bij een meerderheid van instellingen de studenten zelf moeten aangeven of het een klacht of geschil is. Kortom, de informatievoorziening blijkt voor studenten niet altijd inzichtelijk te zijn.

Externe rechtsgang

In het kader van de evaluatie van de rechtsbescherming is ook gekeken naar het functioneren van de externe rechtsgang, met name naar laagdrempeligheid en snelheid. Het CBHO is er – na een lichte stijging van de gemiddelde doorlooptijd in 2011 als gevolg van de invoering van de

wetgeving – in geslaagd de forse aanwas adequaat te verwerken zodat de gemiddelde doorlooptijd van maximaal vier maanden kon worden gehandhaafd. Dat is aanzienlijk korter dan een beroep bij de rechtbank.

Een onderwerp dat in het verslag van het CBHO en in een aanbeveling in het rapport van Panteia aan de orde komt is de vraag wie namens de instelling als partij optreedt bij het CBHO bij een geschil over een examen. Als er een geschil bestaat over een tentamen of examen bestaat de interne rechtsgang eruit dat het (interne) college van beroep voor de examens een uitspraak doet waarna de examinator of examencommissie opnieuw beslist met inachtneming van de uitspraak van het college. Hierna is beroep mogelijk bij het CBHO. In de memorie van toelichting bij de wet is opgenomen dat dan de examencommissie respectievelijk examinator de gedaagde partij is, maar gezien de wettelijke bepaling is bij het CBHO het college van beroep voor de examens de gedaagde partij. In de praktijk nodigt het CBHO dan zowel het college van beroep voor examens als de examencommissie/examinator voor de zitting uit.

Beleidsreactie

De mogelijkheid voor de student om een klacht in te dienen of geschil met de instelling aan te gaan is een belangrijk goed voor de student om in de relatie met de instelling als gelijkwaardige partij te kunnen optreden. Ik zal in gesprek gaan met de VH, de VSNU en de studentenvakbonden om de geconstateerde verbeterpunten en suggesties te bespreken, met name op het terrein van voorlichting over de faciliteit en de te volgen procedure. Bij motie van het lid Mohandis²⁶ is hier door uw Kamer ook om gevraagd.

De procedure bij het CBHO over een geschil inzake tentamens of examens vergt mijn inziens wel aanscherping. De procedure leidt ertoe dat de uitspraak van het college van beroep voor de examens het onderwerp is van het beroep en niet het besluit van de examencommissie/examinator (als besluitvormend orgaan). Bovendien kan het leiden tot een impasse indien de examencommissie de uitspraak van het college van beroep voor de examens niet opvolgt. Dit was onderwerp van een zaak bij de voorzieningenrechter (C/09/450997/KG ZA 13-1075). Ik zal met voorstellen komen om deze problematiek het hoofd te bieden door de examencommissie/examinator de gedaagde partij te laten zijn in dit soort zaken.

Joint Degree

Met de wet Versterking besturing hebben de hogeronderwijsinstellingen wettelijk de mogelijkheid gekregen gezamenlijke opleidingen te verzorgen, meestal aangeduid als een joint degree-opleiding of kortweg »joint degrees». ²⁷ Het gaat daarbij om een opleiding die een instelling verzorgt, samen met een of meer instellingen in binnen- of buitenland en waarbij een gezamenlijke graad wordt afgegeven. Bij een joint degree behoeft niet per se sprake te zijn van een joint degree tussen Nederlandse en buitenlandse instellingen, maar het kan ook gaan om twee of meer Nederlandse instellingen vanwege kwalitatieve, financiële of onderwijskundige redenen.

De ontwikkeling van joint degrees past binnen het Bolognaproces. Het Bolognaproces versterkt de mobiliteit van studenten en samenwerking binnen de Europese hogeronderwijsruimte vanuit de overtuiging dat

²⁶ Kamerstuk 33 750 VIII, nr. 24

²⁷ Ten aanzien van collegegeld bevat de wet (artikel 7.3c lid 4 van de WHW) de mogelijkheid bij joint degrees om het instellingscollegegeld op een lager bedrag vast te stellen of helemaal geen. Deze uitzondering geldt niet voor wettelijk collegegeld.

nieuwe vormen van grensoverschrijdende samenwerking de kwaliteit van het onderwijs bevorderen, zoals joint degrees dat ook ten doel hebben. Door de mogelijkheid van joint degrees wordt aan instellingen de ruimte gegeven voor profilering en partnerships binnen en over de nationale grenzen heen. Door deze verwachte positieve effecten ontwikkelen steeds meer (buitenlandse) instellingen zogenaamde joint programmes.

Bij de vormgeving van joint degrees is het uitgangspunt geweest dat zoveel mogelijk wordt aangesloten bij de reguliere wettelijke bepalingen. In de toelichting wordt daarbij onder meer gewezen op het voldoen aan de accreditatieverplichtingen en wordt tevens het volgende opgemerkt: «Naarmate het Europese overleg vordert over hoe buitenlandse accreditaties worden geaccepteerd, zal het eenvoudiger worden om joint degrees te vormen. Zolang dat echter niet het geval is, zullen – met behoud van de kwaliteitswaarborgen – belemmeringen voor de joint degrees zo veel mogelijk worden opgeheven.» In de toelichting op de wet zijn op verschillende relevante onderwerpen, zoals accreditatie, macrodoelmatigheid en collegegeld, specifieke maatregelen getroffen.

Evaluatie

Voor de evaluatie is gebruik gemaakt van verschillende rapporten, onderzoeken en gesprekken: het Bologna Process Implementation Report 2012, de Tussenrapportage project stimulering joint degrees 2012 van de VSNU en gesprekken met ho-instellingen en de koepels. In dat verband is niet alleen de (wettelijke) joint degree in beeld geweest die door de betrokken instellingen gezamenlijk wordt afgegeven na een joint programme (een joint degree-opleiding). Maar ook de double/multiple degree die verbonden kan zijn aan een joint programme waarbij elke betrokken instelling zelf een graad afgeeft. De eerstgenoemde is de in de WHW opgenomen joint degree-opleiding.

Uit de evaluatie komt naar voren dat in de meeste Europese landen inmiddels meer dan de helft van de instellingen een aanbod van joint degrees en double/multiple degrees heeft, waarbij het merendeel een double/multiple degree-programma betreft. Hoewel in ruim driekwart van de Europese landen het uitreiken van een joint degree is toegestaan, blijft het percentage instellingen dat met een buitenlandse partner daadwerkelijk een joint degree uitgeeft zeer beperkt.

Volgens de NVAO zijn er in Nederland 25 joint degree-opleidingen op grond van de wet. Daarvan zijn er 11 binnen Nederland en 14 opleidingen met een of meerdere buitenlandse instellingen. Ook in Nederland geven veruit de meeste instellingen geen joint degree af, maar een double degree/multiple degree. Deze staan niet apart geregistreerd in het Centraal register opleidingen hoger onderwijs (Croho), maar dit komt naar voren uit de tussenrapportage van de VSNU en uit gesprekken met de Vereniging Hogescholen.

De rapportages en onderzoeken laten zien dat het geringe aantal joint degree-opleidingen komt doordat er nog steeds sprake is van diverse wettelijke en administratieve obstakels. Dit betreft in Nederland met name het verschuldigde collegegeld en het proces om te komen tot een joint degree-opleiding, zowel met een Nederlandse als met een buitenlandse partner (toets macrodoelmatigheid, toets nieuwe opleiding en accreditatie).

Procedure start joint degree

De instellingen geven aan dat het komen tot een joint degree-opleiding administratief complex, omslachtig en tijdrovend is. Daarbij wordt onder

meer gewezen op de problemen die voortvloeien uit het feit dat de meeste buitenlandse masteropleidingen een langere studieduur kennen. In het kader van Erasmus Mundus-programma's levert dit voor de Nederlandse instellingen problemen op. Verder wordt gewezen op dubbele accreditatielasten met deels verschillende inhoudelijke en procedurele eisen waaraan voldaan moet worden. In dit verband worden voor binnenlandse joint degree-opleidingen ook de eisen in het kader van de macrodoelmatigheidstoets genoemd.

Collegegeld

De WHW bepaalt dat elke student collegegeld is verschuldigd bij inschrijving bij een opleiding verzorgd door een Nederlandse universiteit of hogeschool. Dit is ook het geval wanneer een student tegelijkertijd een opleiding in het buitenland volgt, zowel bij joint als double degrees.

Voor zowel de joint degree als de double/multiple degree werkt het met name belemmerend dat het wettelijk niet is toegestaan met «gesloten beurzen» te werken. Dit is internationaal heel gebruikelijk en de hogeronderwijsinstellingen pleiten hier sterk voor: studenten betalen dan alleen het collegegeld aan de eigen instelling (home-institution) omdat daar veelal het grootste deel van de opleiding wordt gevolgd. Ze betalen geen collegegeld aan de partnerinstelling in het buitenland (host-institution) en blijven gedurende de hele opleiding ook aan hun eigen instelling ingeschreven staan. Hiermee blijven ze toegang houden tot alle onderwijsvoorzieningen aan beide instellingen. Bij het werken met gesloten beurzen geldt als uitgangspunt reciprociteit.

Beleidsreactie

Joint degree- en double-multiple degree-opleidingen hebben een duidelijke meerwaarde in ons onderwijs(bestel). Uit de rapportages en onderzoeken blijkt dat er een aantal obstakels is, met name op het terrein van accreditatie en registratieprocedure en de collegegeldheffing. Voorkomen dient te worden dat de student die deelneemt aan een joint programme het Nederlands wettelijk collegegeld en het collegegeld in het buitenland betaalt. Dat zet een onbedoelde rem op de ontwikkeling van deze onderwijsvorm.

Ik wil het in principe mogelijk maken om te werken met gesloten beurzen in geval van een joint degree of double/multiple degree. Ik zal onderzoeken hoe dit het beste vormgegeven kan worden, rekening houdend met de criteria van rechtmatigheid, rechtsgelijkheid en het voorkomen van mogelijk misbruik en oneigenlijk gebruik. Ik zal de Kamer binnenkort informeren over de uitkomsten van dat onderzoek en de daaruit voortvloeiende wetwijziging.

Daarnaast zal ik – om tegemoet te komen aan de klachten van de instellingen inzake het mogen gaan verzorgen van een joint degree – nagaan of die procedure eenvoudiger kan. Binnen het Bolognaproces is er onlangs een voorstel gedaan voor een Europese aanpak van de accreditatie van joint degrees. Maar verdere vormgeving ervan en implementatie zal echter de nodige tijd in beslag nemen. Ook initiatieven als Multilateral Agreement on the Mutual Recognition of Accreditation Results regarding Joint Programmes (MULTRA) zijn een belangrijke stap in de richting van vereenvoudiging van de accreditatie van een joint programmes. Met Duitsland loopt er in dit kader een pilot. Wederzijds vertrouwen in elkaars accreditatiesysteem is hierbij cruciaal. De NVAO is bij deze Bologna-initiatieven en MULTRA actief betrokken. In verband met de vereenvoudiging van de accreditatieprocedure voor joint degrees is verder mijn

toezegging aan uw Kamer relevant om de administratieve last van accreditatie sterk te verminderen. In dit verband wil ik de procedure om te komen van een single degree naar een joint degree-opleiding met buitenlandse instellingen verkorten. Dit vergt veelal om verlenging van de studieduur van de éénjarige masteropleiding, omdat de meeste buitenlandse instellingen een langere masterduur kennen. Ik zal hiertoe de beleidsregel macrodoelmatigheid aanpassen en in deze gevallen de macrodoelmatigheidstoets laten vervallen en in overleg met de NVAO een lichtere toets nieuwe opleiding door de NVAO mogelijk maken. Dit geldt niet voor de accreditatie van een geheel nieuwe joint degree.

Verder zal ik onderzoeken of een en ander nog andere wettelijke consequenties moet hebben voor regels omtrent double/multiple degree programma's. Deze zijn niet in de wet geregeld omdat de wet uitgaat van zogenoemde «single degrees» en er geen specifieke rechtsgevolgen verbonden zijn aan double degree-programma's. Zo zal ik nagaan of de kenbaarheid van de double degreeprogramma's en graden specifiek aandacht behoeft.

Tot slot

De wet Versterking besturing heeft op diverse terreinen van het hoger onderwijs een aantal breed onderschreven verbeteringen willen doorvoeren. Samengevat leid ik uit de uitkomsten van deze evaluatie af dat de wet Versterking besturing in grote lijnen tot de beoogde doelen heeft geleid. Deze evaluatie na drie jaar laat zien dat de wet doeltreffend is geweest en niet tot substantiële knelpunten heeft geleid. De implementatie van de wettelijke bepalingen is over het algemeen gerealiseerd. Dat neemt niet weg dat er ook verbeterpunten zijn gevonden. Hieronder volgt een overzicht van de acties die ik heb aangekondigd ten aanzien van verbeterpunten die in deze evaluatie naar voren zijn gekomen.

Voornemens en acties

- Ik zal in gesprek gaan met de Vereniging Hogescholen en de VSNU over de verdere ontwikkeling van de medezeggenschap en de governancecode in het kader van goed bestuur.
- Ik zal ter uitvoering van de motie Bisschop²⁸ begin volgend jaar uw Kamer informeren over de uitkomst van de consultatie van hoogleraren over de vraag wie in het mbo en ho het bevoegd gezag vormt wanneer het bijzondere instellingen betreft.
- Ik zal de studentenbonden vragen om – samen met de instellingen – een medezeggenschapsmonitor te ontwikkelen waarmee instellingen elkaar kunnen spiegelen, elkaar feedback kunnen geven en best practices kunnen uitwisselen.
- Ik zal een voorstel voor een wetswijziging voorbereiden om de adviestaak van de opleidingscommissie ten aanzien van de kwaliteit van de opleiding tot haar belangrijkste taak te maken.
- Ik zal in overleg met de NVAO bezien hoe de opleidingscommissies explicieter een plaats kunnen krijgen in zowel de instellingstoets als in het kader voor de opleidingsaccreditatie waarmee ik uitvoering geef aan de motie Duisenberg en Mohandis.
- In 2014 zal ik de inspectie vragen een representatief onderzoek te doen naar het functioneren van de examencommissies.
- Ik ben in gesprek met de koepels over verbetering van de voorlichting en waar nodig de uitvoering van de interne klachten- en geschillenregeling.

²⁸ Kamerstukken II 2013–2014, 33 472, nr. 29

- Ik zal aanpassingen voorstellen met betrekking tot de positie van de examencommissie en het college van beroep voor de examens bij een beroepszaak.
- De inspectie zal in 2014 handhavend optreden ten aanzien van het niet nakomen van de regelgeving, waarbij in 2014 de prioriteit zal liggen op het gebied van inspraak en rechtsbescherming.
- Ik wil het in principe mogelijk maken om te werken met gesloten beurzen in het geval van een joint en double/multiple degree. Bovendien wil ik het proces om te komen van een single naar een joint degree, zowel met een Nederlandse als met een buitenlandse instelling, vereenvoudigen.

Mede namens de Staatssecretaris van Economische Zaken,

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