

Consultatieverslag n.a.v het wetsvoorstel versterking bestuurskracht onderwijsinstellingen.

Inleiding:

Vanaf 8 mei 2014 tot en met 12 juni 2014 is het wetsvoorstel versterking bestuurskracht onderwijsinstellingen voor internetconsultatie voorgelegd. Er zijn 93 reacties ingediend door zowel individuele personen als vertegenwoordigers van of namens de koepelorganisaties, besturen van onderwijsinstellingen of medezeggenschapsorganen. Het algemene beeld van de reacties op de voorstellen die in het wetsvoorstel zijn opgenomen, is positief. Afhankelijk van de afzender wordt in een aantal gevallen voorgesteld een voorstel verder aan te scherpen of juist af te zwakken. Ook zijn eigen suggesties gedaan. In dit verslag wordt per vraag een korte samenvatting gegeven van belangrijke en meest gegeven reacties. Ook wordt aangegeven of deze reacties aanleiding zijn geweest om het wetsvoorstel en/of de memorie van toelichting aan te passen. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel wordt ook ingegaan op de internetconsultatie. Waar nodig is de wettekst en/of de memorie van toelichting op onderdelen aangepast of verduidelijkt.

Van de bij de internetconsultatie opgenomen consultatieve vragen, die voortkomen uit de in de Tweede Kamer gemaakte opmerkingen of ingediende moties, is de samenvatting van de ontvangen reacties wel opgenomen, maar zijn hieraan voor het wetsvoorstel en/of de memorie van toelichting niet altijd consequenties verbonden. Dit houdt verband met de noodzaak van nadere discussie over sommige onderwerpen.

Vraag 1

Wat vindt u van het voorstel dat de benoeming van bestuurders voortaan moet gebeuren op basis van openbare profielen en om daarnaast de medezeggenschapsorganen adviesrecht te geven over die profielen en over de benoeming en ontslag van bestuurders?

Reacties:

De reacties op de voorstellen zijn overwegend positief. Van de 85 reacties zijn er 10 reacties die de voorstellen niet ver genoeg vinden gaan en pleiten voor instemmingsrecht i.p.v. adviesrecht.

Overwegingen m.b.t. vraag 1:

De reacties geven geen aanleiding om over te gaan tot aanpassing van het wetsvoorstel. Het voorstel om het adviesrecht van de benoeming en het ontslag van de bestuurder om te zetten naar een instemmingsrecht wordt niet overgenomen, omdat het huidige voorstel van adviesrecht in lijn ligt met het bestaande algemene recht over benoeming van interne toezichthouders.

Vraag 2

Wat vindt u van het voorstel dat er in het PO, VO en MBO, minimaal eenmaal per jaar, overleg dient plaats te vinden tussen de medezeggenschap en de Raad van Toezicht?

Reacties:

De reacties op de verplichting aan de intern toezichthouder om minimaal 1x per jaar overleg te plegen met de medezeggenschap zijn in meerderheid positief. Ook wordt in veel reacties de suggestie gedaan om meer dan 1x per jaar een overleg tussen de medezeggenschap en Raad van Toezicht plaats te laten vinden. In een aantal reacties wordt opgemerkt dat het niet de bedoeling van de bepaling moet zijn dat het bestuur bij het overleg tussen interne toezichthouder en medezeggenschap aanwezig is.

Overwegingen m.b.t. vraag 2:

Naar aanleiding van de ontvangen reacties en de daarbij aangehaalde argumenten zijn het wetsvoorstel en de memorie van toelichting zo aangepast dat de verplichting tot overleg tussen de medezeggenschap en de Raad van Toezicht wordt uitgebreid naar minimaal tweemaal per jaar. De frequentie van tweemaal per jaar is gelijk aan de frequentie zoals die al in de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW) is geregeld. Ook is aan de memorie van toelichting toegevoegd dat we de aanwezigheid van het bestuur bij het overleg niet expliciet willen uitsluiten. Dat gaat immers te ver. Door voor te schrijven dat het overleg specifiek plaatsvindt tussen de raad van toezicht en het medezeggenschapsorgaan is er voor deze partijen voldoende grond om daarbij geen derden toe te laten. Maar het is ook mogelijk om, indien de raad van toezicht en het medezeggenschapsorgaan daartoe gezamenlijk besluiten, wel derden toe te laten. Als maar wordt voldaan aan de eis dat men tenminste tweemaal per jaar overleg pleegt.

Vraag 3

Wat vindt u van het voorstel dat de Inspectie van het Onderwijs direct door de interne toezichthouders of het interne toezichthoudende orgaan (Raad van Toezicht) op de hoogte moet worden gesteld van een redelijk vermoeden van wanbeheer bij de instelling?

Reacties:

Een ruime meerderheid van de reacties is positief. Men vindt het een goed en voor de hand liggend voorstel. Sommige partijen wijzen er op dat ook de medezeggenschap bij de inspectie aan de bel moet kunnen trekken, bijvoorbeeld in situaties waarin meldingen van de medezeggenschapsraad aan de interne toezichthouder door de interne toezichthouder worden genegeerd.

Een klein deel van de reacties was negatief. Men ziet in het geval van een vermoeden van wanbeheer geen rol voor de inspectie. Verschillende partijen

wijzen daarbij op het risico dat het wetsvoorstel tot uitholling van de positie van de interne toezichthouder leidt. Men wijst erop dat wanneer een situatie van wanbeheer wordt vermoed, het aan de interne toezichthouder is om daartegen op te treden. Het mag niet de bedoeling zijn dat de interne toezichthouder na een melding aan de inspectie op de stoel van het bestuur gaat zitten en dat de inspectie mogelijk op de stoel van de interne toezichthouder gaat zitten.

Overwegingen m.b.t. vraag 3:

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel wordt nader ingegaan op de rol van de interne toezichthouder en de inspectie nadat een vermoeden van wanbeheer is gemeld. Tevens wordt ingegaan op de rol die andere betrokkenen in het onderwijsproces kunnen hebben met betrekking tot het signaleren en melden van vermoedens van wanbeheer. Naar aanleiding van de reacties zijn de wettekst en de memorie van toelichting op punten aangepast of verduidelijkt.

Vraag 4:

Wat vindt u van de vier voorgestelde wijzigingen in de wet medezeggenschap op scholen (WMS)?

Het gaat hierbij om onderstaande vier wijzigingen in de Wet medezeggenschap op scholen (WMS).

- a. recht op vergoeding kosten rechtsbijstand voor de MR in het funderend onderwijs;
- b. recht op vergoeding kosten scholing MR funderend onderwijs;
- c. de beslechting van nalevingsgeschillen in het funderend onderwijs wordt belegd bij de landelijke commissie voor geschillen WMS, bovendien wordt voorzien in een executoriale titel voor de uitvoering van besluiten van deze commissie;
- d. de MR in het funderend onderwijs krijgt de mogelijkheid om de nietigheid van onterecht genomen bestuursbesluiten in te roepen.

Deze wijzigingen hebben tot doel om de eigen positie van de MR te versterken.

Reacties:

Het overgrote deel van de reacties is positief ten aanzien van de voorstellen om in de WMS de procedure voor geschillen en vergoeding van kosten voor scholing en rechtsbijstand aan te scherpen. Een relatief groot aantal respondenten heeft over deze wijzigingen geen mening. Waarschijnlijk vanwege het technisch, juridische karakter daarvan. Ten aanzien van de kostenvergoeding wordt een aantal keer opgemerkt dat gewaakt moet worden tegen een te ongecontroleerde kostenpost voor het bevoegd gezag.

Overwegingen m.b.t. vraag 4:

Naar aanleiding van de reacties die wijzen op het gevaar van een ongecontroleerde kostenpost voor het bevoegd gezag, is in de memorie van toelichting uiteengezet welke randvoorwaarden er zijn om ongebreidelde groei tegen te gaan. De hier en daar gemaakte wetstechnische opmerkingen zijn bekeken en waar nodig heeft dat geleid tot aanscherping van de wettekst of de memorie van toelichting.

Vraag 5:

Wat vindt u van het voorstel om wettelijk vast te leggen dat de opleidingscommissies van universiteiten en hogescholen als belangrijkste taak

hebben, te adviseren over het bevorderen en borgen van de kwaliteit van de opleiding?

Over de voorstellen met betrekking tot de opleidingscommissie zijn in het kader van de internetconsultatie in hoofdzaak enkele meer technische vragen gesteld en opmerkingen gemaakt. Naar aanleiding daarvan is het wetsvoorstel aangepast. Het betreft de volgende aanpassingen:

- expliciteren dat het advies van de opleidingscommissie over de OER er moet zijn alvorens het instellingsbestuur deze regeling vaststelt;
- expliciteren dat de opleidingscommissie het recht heeft te adviseren (en nadrukkelijk voorafgaand aan besluitvorming) over alle aangelegenheden die betrekking hebben op of van invloed zijn op het onderwijs;
- artikel 10.23, aanhef en onderdelen b en c, van de WHW is van overeenkomstige toepassing verklaard op de opleidingscommissies in het hbo. Hierdoor geldt dat ook de opleidingscommissies bij hogescholen zo spoedig mogelijk schriftelijk in kennis moeten worden gesteld van de wijze waarop aan het uitgebrachte advies gevolg wordt gegeven;
- de in de internetconsultatie voorgelegde wetswijziging hield er geen rekening mee dat de adviezen van opleidingscommissies bij hogescholen ter kennisname moeten worden gebracht van de medezeggenschapsraad of de daarvoor in aanmerking komende deelraad. Dit laatste is alsnog geregeld in dit wetsvoorstel.

Vraag 6

Wat vindt u ervan dat de minister, naast de bestaande mogelijkheden (o.a. aanwijzingsbevoegdheid, inhouding van bekostiging) ook de mogelijkheid krijgt om in het uiterste geval de rechter te verzoeken om falende bestuurders of interne toezichthouders van bijzondere instellingen te schorsen of te ontslaan?

Reacties:

Bijna driekwart van de 85 reacties op deze vraag was positief tot zeer positief. Men vindt het logisch dat de minister in dergelijke gevallen als ultimum remedium kan ingrijpen door de rechter te verzoeken om een bestuurder of toezichthouder te ontslaan.

De neutrale en negatieve reacties werden gegeven door personen die vooral vinden dat deze maatregel niet nodig is. Zij vinden de aanwijzingsbevoegdheid die de minister al heeft voldoende, of vinden dat deze eerst geëvalueerd moet worden alvorens over te gaan tot nieuwe maatregelen. In een aantal gevallen vond men de maatregel overbodig, omdat op grond van artikel 2:298 BW een bestuurder al ontslagen kan worden door de rechter op verzoek van een belanghebbende. Hierbij wordt er vanuit gegaan dat de minister belanghebbende is, vanwege de bekostiging van het onderwijs.

Overwegingen m.b.t. vraag 6

De reacties uit de internetconsultatie worden ook betrokken bij de beoogde aanpassing van de onderwijswetgeving in verbinding met het concept-wetsvoorstel bestuur en toezicht rechtspersonen van de Minister van VenJ.

Consultatieve vragen:

De hierna opgenomen consultatieve vragen komen voort uit het overleg met de Tweede Kamer op 23 april 2014 over het onderwerp Governance. Zoals al in het begin van dit verslag is vermeld, zijn de samenvattingen van de reacties wel

opgenomen, maar zijn hieraan voor het wetsvoorstel en de memorie van toelichting niet altijd consequenties verbonden. Dit houdt verband met de noodzaak van nadere discussie over sommige onderwerpen. Hieronder wordt op hoofdlijnen beschreven welk vervolg er wordt gegeven aan de consultatieve vragen.

Consultatieve vraag 7:

Is het wenselijk of noodzakelijk om aan medezeggenschapsorganen een wettelijk instemmingsrecht op hoofdlijnen van de begroting te geven?

Reacties en overwegingen:

De reacties van de respondenten waren verdeeld. De respondenten uit de PO-, VO, en MBO-sector oordeelden in meerderheid negatief over de invoering van instemmingsrecht op hoofdlijnen van de begroting. De respondenten uit het hoger onderwijs zijn juist in meerderheid voorstander van de invoering. Inmiddels is in de wet studievoorschot geregeld dat de medezeggenschapsorganen in het hoger onderwijs instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de begroting krijgen. De regering heeft het instemmingsrecht om sectorspecifieke redenen passend bevonden voor het hoger onderwijs. Gelet op de sectorspecifieke context kiest de regering ervoor om het instemmingsrecht alleen in te voeren in het Hoger Onderwijs.

Consultatieve vraag 8:

In de huidige Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW) is het niet toegestaan om een lid van het parlement tevens te benoemen tot lid van de raad van toezicht van een openbare universiteit. Bij andere onderwijsinstellingen (PO, VO en MBO) bestaat niet zo'n wettelijke beperking. Is het wenselijk of noodzakelijk om een dergelijk verbod te handhaven?

Reacties en overwegingen:

Uit de internetconsultatie komt naar voren dat de meerderheid van de respondenten van mening is dat het huidige verbod behouden moet blijven. Hierbij is meerdere malen aangekaart dat dit verbod de schijn van belangenverstrengeling kan voorkomen. Hierbij is ook meerdere keren de suggestie gedaan om het bestaande verbod uit te breiden. De reacties op de internetconsultatie geven geen aanleiding om het huidige verbod aan te passen. Het is van belang dat het huidige verbod behouden blijft. De minister benoemt de leden van de Raad van Toezicht van openbare universiteiten en academische ziekenhuizen en door het huidige verbod wordt bij deze benoemingen potentiële partijdigheid voorkomen. Dit geldt niet voor andere onderwijssectoren, omdat de minister daar de leden van de Raad van Toezicht niet benoemt.

Consultatieve vraag 9:

Is het wenselijk of noodzakelijk om in het hoger onderwijs aan medezeggenschapsorganen een verbreed informatierecht te geven? Dit betreft een motie van de Tweede Kamer om informatieplicht te verbreden tot het verschaffen van inlichtingen die de medezeggenschap zelf nodig "acht". De Tweede Kamer wil zo voorkomen dat de medezeggenschap informatie wordt onthouden.

Reacties en overwegingen:

Uit de internetconsultatie komt naar voren dat de meerderheid van de respondenten wil dat de medezeggenschap een verbreed informatierecht krijgt. Het is van belang dat de medezeggenschap wordt voorzien van alle informatie die de medezeggenschap redelijkerwijs nodig heeft voor het vervullen van zijn taak.

Op grond van de huidige WHW heeft het medezeggenschapsorgaan dat recht al. Indien het medezeggenschapsorgaan in de huidige situatie bepaalde informatie relevant vindt en die niet krijgt van het instellingsbestuur, kan het hierom nogmaals verzoeken en staat de weg naar de geschillencommissie open. Bovendien heeft het medezeggenschapsorgaan ook initiatiefrecht. Gelet op de motie en de reacties op de internetconsultatie is in de memorie van toelichting opgenomen dat de motie in feite de bedoelingen van de huidige wetgeving onderstreept, en daarmee een oproep is aan de instellingen voor een goede wetstoepassing en een professioneel invulling van de medezeggenschapsverhoudingen. De huidige wetgeving strekt ertoe dat het medezeggenschapsorgaan de in redelijkheid nodige informatie altijd ook inderdaad moet krijgen. Er is al snel voldaan aan het vereiste dat het medezeggenschapsorgaan de informatie redelijkerwijs nodig heeft voor vervulling van zijn taak. Het kan niet zo zijn dat een terecht gedaan verzoek wordt genegeerd. Indien het instellingsbestuur van mening is dat informatie redelijkerwijs niet noodzakelijk is voor de vervulling van de taak van het medezeggenschapsorgaan, is het aan dat bestuur om dit te beargumenteren. Er is overigens ook nog de geschillenregeling.

Een aantal keren is in reactie op de internetconsultatie opgemerkt dat het van belang is dat het medezeggenschapsorgaan tijdig de informatie krijgt. Ten aanzien hiervan wordt opgemerkt dat tijdige informatievoorziening van het medezeggenschapsorgaan van belang is en daarom reeds is opgenomen in de WHW (artikel 9.32, zesde lid, en artikel 10.19, vijfde lid, WHW).

Consultatieve vraag 10:

Is het wenselijk of noodzakelijk om de studentassessor wettelijk verplicht te stellen bij hogescholen en universiteiten?

Reacties en overwegingen:

Het merendeel van de respondenten vindt het niet wenselijk of noodzakelijk om de studentassessor verplicht te stellen bij hogescholen en universiteiten.

De internetconsultatie geeft een gedifferentieerd beeld, niet alleen van voor- en tegenargumenten, maar vooral ook van de typering van de studentassessor. Het blijft onduidelijk hoe een dergelijke functie past in het governancestelsel van 'checks and balances' met bestuur, toezicht en medezeggenschap. Ook de positie van de studentassessor ten opzichte van andere studenten en medezeggenschapsorganen die studenten vertegenwoordigen blijft een vraagpunt.

Inmiddels is het instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de begroting in het wetsvoorstel studievoorschot opgenomen. Dit instemmingsrecht stelt de medezeggenschapsorganen – en niet alleen één enkele student - in de gelegenheid in een vroeg stadium mee te denken met het beleid en op die manier het beleid te versterken.

In de MvT wordt nog gewezen op het versterkt initiatiefrecht, waardoor de medezeggenschapsorganen in de positie worden gebracht om in een vroeg stadium betrokken te zijn bij voorgenomen beleid van de instelling inzake studentaangelegenheden,

Ook wordt in de MvT opgemerkt dat de figuur van een studentassessor voor instellingen die zoeken naar een goede manier om hun stakeholders (waaronder de studenten) te betrekken bij de governance, een reële optie kan zijn, maar dat een moderne invulling van "governance" (ruimte voor) creativiteit veronderstelt op dit punt. Een wettelijke plicht zou op gespannen voet staan daarmee, want

dan wordt creativiteit ingeruild voor naleving van een specifieke wettelijke opdracht.

03-02-2015
Edoc nr: 725097