

MEMORANDUM

Medezeggenschap, Bestuur, Toezicht, Toekomst in het hoger onderwijs

I. Inleidende punten

Hieronder ga ik in op bestuur, medezeggenschap en toezicht, mede aan de hand van uw voorstellen in het concept-ontwerp en op de moties die zijn ingediend op Kamerstukken 33 475.

Deze bijdrage aan uw consultatie¹ is deels gebaseerd op mijn artikel Medezeggenschap, Toezicht, Toekomst in Expertise van juni 2014, dat het slot vormt van een reeks van 9 afleveringen, waarin belangrijke spelers in debatten over medezeggenschap, toezicht en bestuur, daarover hun licht lieten schijnen. De andere auteurs zijn: ISO-bestuur, LSVb-bestuur, Lisa Westerveld van de Aob, zes onderwijswoordvoerders in de Tweede Kamer (Tanja Jadnanansing, Pieter Duisenberg, Jasper van Dijk, Harm Beerterna, Michel Rog en Paul van Meenen), en de voorzitters van de VSNU en de Vereniging Hogescholen, Karl Dittrich en Thom de Graaf. Het is van waarde hun bijdragen naast elkaar te leggen; ik volsta met de referentie.

Merendeels rust deze bijdrage op onderdelen van het u wel bekende Toelichtend Commentaar WHW (de hoofdstukken 9 en 10) op SDU www.homanagement.nl (niet de jaarlijkse pocketedities bij deze uitgever).

Deze bijdrage is geen samenvatting van die publicaties, dus past ook de verwijzing naar hieronder niet verwerkte verbetervoorstellen daarin.

- **1. Belangrijke verschillen tussen onderwijssectoren; grote gevolgen**

Ik concentreer mij op bestuur, medezeggenschap en toezicht zoals is geregeld voor universiteiten en hogescholen, maar het meeste van wat ik betoog – mits correct doorvertaald – gaat ook op voor andere onderwijssoorten. Niettemin: het is noodzakelijk om zeer behoedzaam te zijn met gelijkschakelingen omdat elke sector zijn eigen(aardig)heden kent die de effecten en bijeffecten van regels sterk beïnvloeden. Het is een niet te onderschatten handicap als het conceptwetsvoorstel het hele onderwijs zou bestrijken. De onderscheiden sectoren zijn te verschillend georganiseerd en hebben te verschillende sterktes, zwaktes, culturen en noden. Met name universiteiten en hogescholen zijn op bestuurlijk terrein anders geregeld in wetten en interne regels. Hun raden en besturen functioneren in aanzienlijk van elkaar verschillende context. Die verschillen gaan gegarandeerd tot Babylonische spraakverwarringen en exotische fouten leiden.

Splitsing van het wetsvoorstel zuivert en professionaliseert debatten en zal de wetten verbeteren.

- **2. Uw benoemingsrecht**

Uw idee – geponoerd in de Barth-discussie met de Kamer – dat de minister afstand doet van het recht van benoeming van de leden van de raden van toezicht van openbare universiteiten (omdat u nu een aanwijzingsbevoegdheid heeft), zou *the old boys* in de kaart spelen en de minister de gelegenheid ontnemen om het goede voorbeeld geven (aannemend dat u niet bang bent om dit goede voorbeeld te geven).

Voorts: de raad van toezicht tot volkomen autonoom orgaan maken (in feite toezichthoudend op zichzelf), is een historische fout. Dit een van de weinige elementen dat de Rijksuniversiteiten (onder)scheidt. Het impliceert een bijna-privatisering. Die verandering vergt een weloverwogen openlijke discussie over nut en noodzaak van een publiek-privaat ho-bestel en nog een aantal waarborgen. Met uw emotionele reactie op een serieuze bestuursrechtelijke incompatibiliteit, miskent u belang en effect van onverenigbaarheden.

Ook om inhoudelijke redenen is dit te ontraden. Raden van toezicht bij de (privaatrechtelijke) hogescholen (niet alleen daar) laten zien dat hun samenstelling en professionaliteit veel meer te wensen over laat dan die bij openbare universiteiten. Voor die conclusie hoeft u alleen maar de incidenten te tellen.

Tot de introductie van artikel 9.9a, zat er tussen aanblijven en ontslag geen keuze voor de minister; het was eenvoudig: (persoonlijk) vertrouwen of niet. Met artikel 9.9a wordt dit veel ingewikkelder (op Science Guide is te lezen waarom deze aanwijzingsbevoegdheid ernstig is af te raden²). Zonder benoemings- en ontslagrecht, bent u aangewezen op uw aanwijzingsbevoegdheid en/of inhouding van bekostiging. Met

andere woorden: de minister is in vele gevallen nergens. Dit is zeer onwenselijk en tegengesteld aan het algemeen belang dat u dient.

Uw benoemingsrecht van de leden van de raden van toezicht van de openbare instellingen is essentieel en dient behouden te blijven.

- **3. Toezicht is**

Fundamentele zwakte van het fenomeen raad van toezicht bij publiek bekostigde instellingen, en in het verlengde van het vorige punt, is dat de enige echte toezichthouders alleen externe toezichthouders kunnen zijn: nu de Inspectie en – op onderwijskwaliteit – de NVAO. De leden van de raden van toezicht zijn op die taken niet berekend en onvoldoende onafhankelijk. Hun belangen zijn eerder met die van het college van bestuur verstrengeld; niet met de belangen van personeel of studenten, en zeker niet met het algemeen belang, of belangen van de overheid. De raad van toezicht is juist te onafhankelijk van de minister. Dat was nogmaals te leren van de Inholland-zaak (al durfden slechts zeer weinigen die conclusie uit te spreken).

Raden van toezicht zijn door één van uw voorgangers ingesteld als buffer tussen de ministerieel eindverantwoordelijkheid en het instellingsbestuur: d.w.z. als toezichtsorgaan *van* (of namens) de minister. De WHW gaf dat toen m.a.w. zo ook aan. Zij hebben zich echter direct van hem losgemaakt. Als u de raad van toezicht wilt handhaven moet die losgezongenheid worden gerepareerd.

Ondanks de naam van dit orgaan: vanwege het wettelijke samenstel van taken en bevoegdheden, in combinatie met de al sinds 1997 gekozen opstelling van de raden van toezicht, moet die worden beschouwd en gereguleerd als intern bestuursorgaan en niet als interne toezichthouder en zeker niet als (pseudo)extern toezichtorgaan. De WHW moet hierop scherp worden gesteld. Vgl. het punt “Verplichte kliklijn” hieronder.

- **4. (Ont-)wapenen tegen slecht toezicht**

Regeling van goed bestuur vereist ook regeling van medezeggenschap en goed, lees extern, toezicht. Dat een (apart) intern toezichtorgaan niet noodzakelijk is, wees het verleden uit. De raad van toezicht werd pas in 1996 verplicht voor universiteiten en in 2010 voor hogescholen. Voor 1997 functioneerden universiteiten en hogescholen bestuurlijk in ieder geval niet slechter; misschien wel beter. Juist daarna waren er – niet alleen in het onderwijs – veel geruchtmakende incidenten waarbij raden van toezicht een kwalijke rol speelden en/of waarbij intern en extern toezicht elkaar het zicht ontnamen.

Gezien de wettelijke bevoegdheden en de praktijk heeft de raad van toezicht de kenmerken van een gewoon intern bestuursorgaan; niet van toezichtorgaan. In een tweeluik in het tijdschrift Thema is uiteengezet waarom het huidige bestuurskader te duur, ineffectief, overdadig en niet passend is.³ Ook in deze eeuw hebben de publieke raden van toezicht hun bestaansrecht niet bewezen. In het ho-bestel hebben zij eerder geholpen om het wakend oog van de medezeggenschap van studenten en personeel te blinddoeken. Van raden van toezicht is nog geen bijdrage van betekenis gezien. Zij krijgen hoofdzakelijk informatie van het orgaan op wie zij toezicht houden, tonen zwakke morele verantwoordelijkheid, en zijn erg afstandelijk/politiek. Zij zijn zo weinig deskundig dat de Tweede Kamer recent zelfs voor de tweede maal een professionaliseringsmotie heeft aangenomen. Ik neem aan dat de Kamer daar ook eigen redenen voor had.

De medezeggenschap inzetten als wapen tegen slecht toezicht (zie de titel van uw blog) duidt op opmerkelijke bestuursrechtelijke verwarring (intern toezicht op de interne toezichthouder). De raad van toezicht is de meerdere van het college van bestuur, dat de meerdere is van de leden van de medezeggenschapsraad in hun dagelijkse functioneren (studenten feitelijk niet uitgezonderd). Dat medezeggenschapsraden toezicht houden op de interne toezichthouder, is geen zinnige gedachte. Zij missen daarvoor de instrumenten en die zijn ook niet op een verstandige manier in te bouwen.

Deze constellatie is onmogelijk ... tenzij u de situatie van voor 1996 herstelt (hetgeen wèl gewenst is en besparend). Zie punt 5 voor de vervolgslog.

Het is de verantwoordelijkheid van de minister om enerzijds de touwtjes met 'haar' interne toezichthouder (als zij die zou wil behouden) aan te halen en anderzijds zorgen dat medezeggenschapsraden hun werk kunnen doen: preventieve medezeggenschap door voldoende instemmingsrechten en zwaar advies.

- **5. Omdenken naar open collegiaal bestuursmodel noodzaak**

U blogt ook niet de illusie te hebben “dat versterking van inspraak in alle gevallen kan voorkomen dat het toch weer mis gaat” en wilt “nog meer stevige stokken achter de deur”.

Indien dit betekent dat u serieus uit bent op een stelsel van goed bestuur, werkelijke *checks and balances*, en een systeem dat verkeerde bestuurders (tevorens) uitfiltert, dan is vereist dat bestuur, toezicht en medezeggenschap met elkaar in evenwicht worden gebracht. Dat bevoegdheden en verantwoordelijkheden, in de WHW en in de interne regels, het machtsevenwicht en de machtenscheiding bevorderen en in stand houden. U kunt dan niet volstaan met symbolische ingreepjes in de wet. Dit vergt omdenken over de bestuursrechtelijke wetssystematiek en de interne bestuursregelingen: op het ministerie, bij de Inspectie, bij organen die bestuurders benoemen en ontslaan, bij organen die regels vaststellen, enzovoort. Dit kan met een vrij eenvoudige set wetswijzigingen.

Als het u alleen gaat, zoals u schrijft “om te voorkomen dat het weer misgaat”, en in één adem stelt dat dit toch niet kan worden gegarandeerd, zorgt u niet dat het beter wordt. Uw conceptvoorstellen zullen daarom de volgende echechs, wanbeheer en teleurstellingen niet voorkomen.

Een conditio sine qua non voor versterking van de “governance” is het soort aandeelhouderschap dat voortvloeit uit de reeds in de WHW verwerkte gedachte van de academische gemeenschap (van personeel en studenten) naast de wijsheid en maatschappelijke inbreng van een zware externe raad van advies.

In het verlengde van het bovenstaande zal het open collegiaal bestuursmodel³, wèl verbetering brengen:

- *de raden van toezicht om te vormen tot zware, maatschappelijk gewortelde, raden van advies,*
- *de colleges van bestuur om te vormen naar bestuurscolleges die voortkomen uit de academia (naar continentaal Europees model). Dit is in feite benoemingsbeleid, maar een wettelijke borging is nodig.*
- *universiteits- en hogeschoolraden te voorzien van zwaardere (preventieve) instemmings- en adviesrechten (met elementen van intern toezichthouderschap), juridisch geïnstrumenteerde verantwoordelijkheden en bevoegdheden, en een zware bezetting ervan (mede daardoor) te borgen.*
- *extern toezicht (NVAO en Inspectie) beter en eenvoudiger te regelen en inhoudelijk te professionaliseren.⁶*

II. Concept-wetsvoorstel ‘Versterking bestuurskracht’

We kennen ‘Versterking besturing’ (Stb. 2010, 119), ‘Versterking accreditatiestelsel’ (Stb. 2010, 293) en Versterking kwaliteitswaarborgen (Stb. 2013, 558). Nu is er het onderwijsbrede concept ‘Versterking bestuurskracht’. Reeds de titel stelt teleur; het bestuur moet niet worden versterkt, maar de bestuursorganen moeten in balans worden gebracht en gehouden.

Voor het hoger onderwijs betreft dit concept maar drie nieuwe subtiliteiten:

- **6. Uitbreiding persoonlijke aansprakelijkheid**

Artikel 2.9 WHW regelt al vanaf 1993 dat de leden van het college van bestuur aansprakelijk kunnen worden gesteld voor de gevolgen van onbehoorlijke taakvervulling. Die aansprakelijkheid wilt u uitbreiden naar de leden van de raad van toezicht. Ik bepleit dat reeds lang en juich dit toe.

Echter: wil dit werken, dan is ook nodig om de materiele rechtsgrondslag voor aansprakelijkheidsstelling uit te breiden, anders heeft u (in uw woorden) stok, noch hond en bedrijft u slechts symboolpolitiek.

- **7. Openbare profielschetsen, advies bij benoeming en ontslag, en old boys**

Benoeming van een lid van een college van bestuur zal – niet nieuw – moeten geschieden op basis van een profiel, dat – wel nieuw – vooraf openbaar moet zijn gemaakt. De universiteitsraad, centrale medezeggenschapsraad c.q. gemeenschappelijke vergadering, moet gelegenheid hebben gehad om hierover advies te geven aan de raad van toezicht. Tevens zal de raad van toezicht in alle gevallen voorafgaand advies van de medezeggenschap moeten hebben gevraagd over elk besluit tot benoeming of

ontslag van een lid van het college van bestuur. In een aantal instellingen gebeurt dat al op basis van hun interne regels of op basis van ongevraagd advies, motie, of in het overleg met de raad van toezicht.

In uw blog meldde u dat u medezeggenschapsorganen veel meer invloed wil geven op het bestuur. De medezeggenschapsraad moet adviesrecht krijgen bij benoemingen en ontslagen van leden van hun 'raad van bestuur'.⁴ Daarmee was onduidelijk of u het college van bestuur en of de raad van toezicht bedoelde.

Voor zover dat al niet uw bedoeling was: beide is noodzakelijk.

Profielschetsen en horen van de raad bij benoeming en ontslag van bestuurders, zijn in het hoger onderwijs al gebruikelijk c.q. verplicht, maar terecht blogt u "dat bestuursbenoemingen te vaak onderling, binnen het *old boys network*, worden geregeld en kwaliteit niet altijd doorslaggevend criterium is". U wilt – naast adviesrecht – dat werving en selectie van bestuurders op basis van openbare profielschetsen geschieden, zodat de buitenwereld kan meekijken.

Die buitenwereld zal dit alleen doen, als het al rommel is geworden. Ik raad aan de WHW te richten op de 'binnenwereld'. Als u op dit terrein effect wenst, moeten de benoemingsprocedures voor leden van raden van toezicht en colleges van bestuur en de exacte rol van de medezeggenschapsraad veel strakker in het wettelijk pak worden gestoken. De rol van de medezeggenschap moet zwaarder en onontkoombaar worden verankerd. Dit is technisch minder eenvoudig dan het lijkt, maar betere wettelijke borging is een goede zaak.

- **8. Verplicht overleg**

Om medezeggenschapsraden beter te positioneren wilt u een overlegplicht in de wet: de interne toezichthouder moet minstens eenmaal per jaar met de centrale medezeggenschapsraad overleggen. Die plicht bestaat al in het hoger onderwijs. Twee maal per jaar zelfs.

Ervaringen leren dat raden van toezicht zich daaraan vaak onttrekken, of dat slechts één of twee leden verschijnen. Deze attitude en werkwijze is als minachting voor de raad en voor de wet op te vatten. Ook zonder uw nieuwste stevige stok – de aanwijzingsbevoegdheid – heeft u instrumenten om deze wetsovertredingen te doen stoppen. Inhoudelijk is overigens nog erg weinig effect van dit overleg zichtbaar.

Het verdient aanbeveling om de WHW aan te scherpen met een sanctie op gedrag om die verplichting maar half in te vullen en dit overleg inhoudelijk te marginaliseren.

- **9. Verplichte kliklijn**

De raden van toezicht kozen in 1997 direct een onafhankelijke positie als intern orgaan; dus als bestuursorgaan. Inherent aan zijn positie *tussen* minister en instelling (zoals was beoogd namens de minister bij openbare instellingen) is het vanwege de ongeschreven verplichting tot behoorlijk bestuur nu nog steeds zo dat de raad van toezicht eigener beweging de minister informeert over belangrijke ontwikkelingen, met name over problemen in aantocht.

Het lijkt geen luxe als u expliciet regelt dat de raad van toezicht onverwijld aan de inspectie meldt als hij redelijkerwijs moet aannemen dat er sprake is van wanbeheer zoals is gedefinieerd in drie WHW-artikelen.

Lijkt, want verplicht klikken is geen leuke, zelfs een zeer precaire, opdracht. Als die raad maar een beetje mistast, krijgt hij het college tegen zich, is er een onheilbare vertrouwensbreuk en is een bestuurscrisis onafwendbaar. Zo'n melding kan dus nooit zonder gedegen intern vooronderzoek. Maar zoiets is nooit geheim te houden. Dat betekent dat de verdenking van wanbeheer op straat ligt (als het daar al niet lag) voordat is gemeld. Dilemma: als de raad van toezicht die plicht bewijsbaar verzaakt, dan is niet aan persoonlijke aansprakelijkheidsstelling te ontkomen (die consequentie zou al in de wet moeten vastliggen, anders betekent de meldingsplicht niets).

Deze meldingsplicht biedt alleen schijnzekerheid en verstoort de normale verantwoordelijkheden. Bovendien is alleen klikken bij wanbeheer veel te smal geformuleerd. Raden van toezicht (en bestuursorganen, Inspectie, NVAO⁵, moeten gewoon beter en tijdiger hun werk doen en meer deskundigheid omvatten. Deze stoorzender is contraproductief en moet achterwege blijven. (Vgl. het punt "Toezicht is" hierboven).

III. Kamermoties als Lichtpuntjes?

- **10. Studentassessor**

Naar aanleiding van de ‘diplomakwestie Inholland’ en andere geconstateerde bestuurlijke zwakheden, lag er (na een amendement dat in de Eerste Kamer op een onwaar argument stuitte) opnieuw een motie (Klaver, Jadnanansing, Beertema, Van Dijk) om de studentassessor wettelijk te regelen (TK 31 288, nr. 117). De indieners overwogen dat die figuur “*met een stevige positie ten opzichte van het college van bestuur*” de signalen direct had kunnen inbrengen bij het college en verzochten de regering “alsnog met voorstellen te komen ter *versterking van de positie* van de studentassessor in relatie tot een college van bestuur”. De recent tegen uw zin aangenomen motie Jadnanansing/Van Meenen (TK 33 495, nr. 50) herhaalt dit in feite.

Het kan inderdaad nooit de bedoeling zijn een studentwaakhond namens de raad bij het college te plaatsen; een assessor zoals de vier Kamerleden bedoelden, zou worden vermalen.

Een studentassessor die ‘adviserend helpt besturen’ zoals ik eerder omschreef, is een goede zaak die echter zuivere regeling eist. Deze assessor moet los staan van de medezeggenschap en worden behandeld en benoemd als een bestuurder en niet als trait-d’union met de medezeggenschap en al helemaal niet als verlengstuk ervan. Zijn taak betreft bestuurlijke studentenzaken in de breedste zin van het woord. Wie daar tegen is, moet zijn verborgen agenda tonen, want heeft geen enkel steekhoudend argument.

- **11. Informatierecht versus informatieplicht**

Motie Jadnanansing (TK 33 495 nr. 49) beoogt de informatiepositie van de medezeggenschap te verbeteren. U verzet zich daartegen, maar ik kon geen tegenargument van uw kant vinden. Dat u een briefje wilde schrijven om instellingsbesturen te vragen of zij hierin toeschietelijker konden zijn, getuigt – eerlijk gezegd – van weinig affiniteit met goed bestuur en van weinig appreciatie van de strekking van uw eigen wet.

Natuurlijk moet de medezeggenschapsraad – gegeven zijn wettelijke taak en opdracht en de *equity of arms* – zelf kunnen beslissen welke informatie hij nodig heeft. Eventueel nodige vertrouwelijkheid is regelbaar. Dat colleges hierin zo gewichtig proberen te zijn, dient geen enkel redelijk doel.

Aanscherping met een sanctie is nodig in gevallen dat het college van bestuur haar informatieplicht naar de universiteits- of hogeschoolraad toe verzaakt.

Het recht van de raad op tijdig nodige informatie, moet worden veranderd in de plicht van het college om tijdig de informatie te leveren die de raad nodig acht. Hier zijn geen valide argumenten tegen.

- **12. Toezicht op medezeggenschap**

Van Meenen (zie TK 33 495, nrs. 52, 54 en 55) vindt ‘medezeggenschapscultuur’ van cruciaal belang voor de borging van onderwijskwaliteit en wil scherper toezicht op inachtneming van regels over medezeggenschap: “*toezicht op de omgang met medezeggenschap, het organiseren van tegenspraak en het voldoen aan verplichtingen van regelgeving ten aanzien van medezeggenschap zien opgenomen in het toezichtkader van de Inspectie van het Onderwijs zodat dit kan worden meegenomen in het risicogericht toezicht voor po, vo en mbo, en in de instellingsaccreditatie voor het hoger onderwijs*”. U kwam met enige omhaal van woorden – maar terecht – in feite tot de slotsom dat uw ‘brandweer’ op dit terrein onbekend is.

Hoe deze motie uit te voeren? Het maakt D66 niet uit of u de NVAO toezicht laat houden of de Inspectie.

NVAO: De rollen van docenten en studenten in het proces van visitatie en accreditatie zijn goed vastgelegd en dit werkt behoorlijk. Dat in het kader van de instellingstoets kwaliteitszorg ook naar de bestuurskwaliteit wordt gekeken, is echter overdaad en ver van de verantwoordelijkheid en kunde van de NVAO en haar commissies. Zij zouden zich moeten beperken tot criteria die de onderwijskwaliteit direct beïnvloeden.⁶ en Bij instellingstoetsen kan de NVAO alleen bewerkstellingen dat de instelling verplicht is om alle opleidingen vol te laten visiteren. In dit kader zou dat *détournement de pouvoir* zijn. Accreditatie is dus een volstrekt ongeschikt kader voor dit doel. De NVAO hiervoor niet worden ingeschakeld en heeft hier niets te zoeken.

Inspectie: De Inspectie kan zelf bekostiging inhouden of u het advies geven om een aanwijzing aan de instelling te geven om de medezeggenschap te repareren. De Inspectie zal er echter niet in slagen om deze soort manco's in het gareel te krijgen; u erkende dat ook reeds.

Bovendien: het echte probleem is dat medezeggenschapsraden zelf niet mans genoeg zijn om eigen boontjes te doppen. Dat lijkt op een brevet van onvermogen waaraan alleen de raad zelf wat kan doen. Maar zo eenvoudig is het niet.

Zoals de aangenomen motie luidt is deze onverstandig / onuitvoerbaar.

Het is wel noodzakelijk om de wet zo aan te scherpen dat de m-raad iets kàn voorstellen. Het conceptwetsvoorstel maakt op dit punt echter nog geen enkele belofte waar. In dit memorandum vind u een aantal concrete handvatten om de motie naar strekking uit te voeren en uw eigen belofte gestand te doen.

- **13. Incompatibiliteit**

Geen lichtpunt is dat het lidmaatschap van één der Kamers der de Staten-Generaal geen onverenigbaarheid van functies oplevert met het lidmaatschap van een bestuursorgaan van een hogeschool (wel van een universiteit). Dit is overgelaten aan de morele zuiverheid van betrokkenen. Van Dijk (TK 33 495, nr. 51) wil dit gelijktrekken: geen controleur van de minister die de controleur van de bestuurders controleert als interne controleur. U trok dit zonder enig gevoel voor bestuurlijke zuiverheid de andere kant op: helemaal geen incompatibiliteit. De motie is aangehouden. Het is echter uitermate wenselijk dat het lidmaatschap van leden van de Staten-Generaal onverenigbaar is met bestuurslidmaatschappen (bestuur en raad van toezicht) van publiek gefinancierde organisaties. Dit geldt – voor de duidelijkheid – niet alleen voor het onderwijs.

Het is ook voor het vertrouwen van de burgers van belang om meer incompatibiliteiten vast te leggen. De schijn van belangenverstremgeling is al schadelijk en de zuiverheid in het denken van de 'professionele' bestuurders en toezichthouders laat te wensen over. Dit is het soort redenen waardoor de politiek het vertrouwen van kiezers verspeelt. Bovendien is er nogal eens sprake van (zelf)overschatting. De bestuurlijke zuiverheid (en politieke geloofwaardigheid) lijden ernstig onder het gebrek aan inzicht in machtsbalans en machtscheiding van de zichzelf beschermende leden der Staten-Generaal. De voorbeelden zijn te evident om te negeren; ik breng u ook minister (ex-Kamerlid) Van der Hoeven in herinnering.

- **14. Opleidingscommissie is geen medezeggenschap**

De motie Duisenberg/Mohandis (TK 33 472, 22) wil de opleidingscommissie een expliciete plaats in het accreditatieproces te geven. Die plaats is al geregeld en voorts: opleidingscommissies noch accreditatieprocessen betreffen de medezeggenschap. Bovendien hebben docenten en studenten als zodanig op al deze punten al een voorname positie.

De positie van de opleidingscommissie als bestuurlijk advieslichaam moet zuiver worden gehouden, anders doet iedereen alles ... en dus niemand iets. Dat u dit niettemin nog eens door de NVAO in het Accreditatiekader wilt laten zetten, klinkt niet alleen overbodig. Deze motie 'slaat de plank mis' en kan beter niet op die manier worden uitgevoerd.

Een slecht idee is ook om opleidingscommissies tot medezeggenschapsorganen om te vormen. Deze paritair uit docenten en studenten samengestelde bestuurlijke adviesorganen mogen wel beter gaan functioneren, maar omvorming tot medezeggenschap is contraproductief voor beter onderwijs en beter bestuur en verstoort de medezeggenschapstructuur door die te gelaagd en overvol te maken.

- **15. Keuze en opleiding van toezichthouders**

Onder dit kopje vallen de 'professionaliseringsmoties' voor interne toezichthouders (De Rouwe, TK 31 288, nr. 280; Duisenberg TK 33 495, nr. 18). U wijst in reacties op discussies hierover graag op de branchecodes goed bestuur waarin eisen zijn gesteld aan de kennis en deskundigheid van interne toezichthouders. Deze codes zijn echter juridisch boterzacht en ineffectief. De indruk van de Inspectie dat veel raden serieus aan hun verdere professionalisering werken is gebaseerd op *wishful thinking*. Branchecodes dragen niet bij aan goed bestuur en zijn eerder een ramp voor de medezeggenschap. Als iets echt geregeld moet worden, moet dat in de wet en anders in zoiets als het bestuurs- en beheersreglement. Dan is het recht en geldt het echt.

Opmerkelijk voorbeeld is dat de branchecode 2014 van de Vereniging Hogescholen 'voorschrijft' dat de raad van toezicht beschikt over financiële expertise en een (politiek) netwerk, maar niet over kwetsbare en vaak ontbrekende juridische kennis. Dit terwijl de raad moet toezien op de naleving van de wettelijke voorschriften, de branchecode zelf en ook een aantal andere juridische en WHW-rechtelijke aspecten in portefeuille heeft. Zo hoeft u inderdaad geen illusies te koesteren.

Wettelijke aanscherping van de profielen, betere verdeling van deskundigheden, verbreding van het wervingsproces en betere deskundigheidstrainingen door deskundigen, zijn noodzakelijk (zolang de wetgever voor het raad-van-toezicht-model meent te moeten kiezen).

- **16. Instemmingsrecht op de begroting**

Belangrijk is de motie Van Meenen/Van Dijk over het instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de begroting (TK 33 495, nr. 19). Het instemmingsrecht op de begroting heeft nog nooit tot misbruik door een medezeggenschapsraad of universiteitsraad geleid. Het leidt wèl tot verantwoordelijker gedrag van bestuurders, beter overleg, betere en tijdiger informatie aan de raad (een ander probleem) en meer draagvlak voor – ook ingrijpende – beslissingen. De koudwatervrees hiertegen is onbegrijpelijk ongegrond en a-juridisch. Alleen ongeschikte en angstige bestuurders verzetten zich.

De motie is aangehouden, maar in het recente akkoord over het leenstelsel, hebben D66 en GroenLinks bij de regeringspartijen uitgeruild dat er een instemmingsrecht komt op de hoofdlijnen van de begroting. Het toont *en passant* aan hoe weinig dit instemmingsrecht de bestuurders eigenlijk scheelt. Dat dit wettelijk instemmingsrecht de alleen de hoofdlijnen van de begroting zou betreffen is niet alleen onnodig maar een ook onnodig complicerend compromis. Dit leidt tot stupide discussies, bestuurlijke kneuterigheid over wat wel en geen hoofdlijnen zijn, en tot hoever de instemming strekte. 'Hoofdlijnen' is een te vage omschrijving die eerder tot kinderachtig gedoe leidt dan tot volwassen overleg en medezeggenschap. Colleges van bestuur proberen hier nu al een sport van te maken zodat de discussie nergens meer over gaat.

Herstel van het oorspronkelijke wettelijk instemmingsrecht op de volledige begroting is wenselijk èn wijs.

- **17. Gemist 1: uitbreiding instemming met de OER**

Het is niet alleen benepen maar ook bijna onuitvoerbaar voor de makers en toepassers om een paar onderdelen van de ook voor de kwaliteit zo belangrijke Onderwijs en Examenregeling (OER) uit te zonderen van instemmingsrecht. De uitzonderingen wortelen in de veronderstelling van scherpe belangentegenstellingen tussen personeel en studenten die overigens nooit hebben bestaan. Bovendien miskent het de rol en functie die opleidingscommissies en faculteitsbesturen plegen te spelen. De uitzonderingen hingen samen met het feit dat – anders dan voor de MUB – het wetenschappelijk personeel niet meer een meerderheid heeft in de faculteitsraad en dus de inbreng van de professionele kern in de faculteitsraad niet meer zou zijn gewaarborgd. Die (veronder-)stelling is ongegrond en dat blijkt. In de uitvoeringspraktijk veroorzaakt het eerder problemen dan oplossingen. Het onderscheid of er bij een OER-bepaling sprake is van instemming of advies is vaak niet goed te maken. Het onderscheid *is* vaker het probleem; het veroorzaakt alleen in zeer zeldzame gevallen een inhoudelijk probleem.

Het advies is om het instemmingsrecht op de onderwijs- en examenregeling integraal te maken. De faculteit of universiteit kan dit al eigener beweging; een daartoe strekkende wetswijziging lost veel problemen en veel bureaucratie op: zonder kwaliteitsverlies (studenten zijn zelfs vaak strenger dan docenten).

- **18. Gemist 2: attributie aan het middenniveau van hogescholen**

Artikel 9.12, eerste lid, bakent – in universiteiten – de competentie van de organen in de faculteit af ten opzichte van het college van bestuur. De faculteiten zijn de bestuurlijke eenheden waarbinnen zich de primaire processen van de universiteit, het wetenschappelijk onderwijs en onderzoek, afspelen. Het onderhavige lid waarborgt de van oudsher bestaande autonomie van de faculteit op het gebied van het wetenschappelijk onderwijs en onderzoek. Het al in de WWO 1960 centrale adagium over de locus van het wetenschappelijk onderwijs en de wetenschapsbeoefening, ligt nu besloten in deze zin van artikel 9.12 WHW: “De verzorging van het onderwijs en de beoefening van de wetenschap geschieden in de faculteit.”

Ter zake van het totstandkomingsproces en de inhoud van onderwijs- en examenregelingen zijn dit essentiële en door de wetgever bewust gekozen noties die al dateren van ver voor de WWO'60. Dit betekent: onder de primaire verantwoordelijkheid van het faculteitsbestuur. Dat algemene adagium is – wat inhoudelijke bevoegdheden betreft – vooral uitgewerkt in de artikelen 9.14 en 9.15 WHW. Zo werkt de decaan mee aan het bestuur van de universiteit, en is (o.m.) belast met:

- de algemene leiding van de faculteit;
- het bestuur en inrichting van de faculteit voor het onderwijs en de wetenschapsbeoefening;
- het vaststellen van het faculteitsreglement; onder goedkeuring van het college van bestuur die slechts mag worden onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang;
- vaststellen van de onderwijs- en examenregelingen en de regelmatige beoordeling daarvan.

Artikel 9.12 bakent de competentie van de organen in de faculteit af ten opzichte van college van bestuur en raad van toezicht. Deze autonomie van de faculteit is, behoudens waar het betreft de inhoud van het onderwijs en onderzoek, relatief. Inbreuken zijn mogelijk, maar alleen indien en voor zover er een uitdrukkelijke wettelijke basis is. Artikel 9.5 is de basis voor richtlijnen inzake organisatie en coördinatie van de uitoefening van de op faculteitsniveau neergelegde bevoegdheden die het college aan het faculteitsbestuur kan geven. Dit is in hogescholen geheel anders; daar ontlenen de faculteitsbesturen hun bevoegdheden niet aan de wet, maar overdracht van bevoegdheden van en door het instellingsbestuur.

Deze geattribueerde bevoegdheden ontbreken op het middenniveau van hogescholen. Het is aan te bevelen om ook het middenniveau in hogescholen van een analoge wettelijke regeling te voorzien. Dit middenniveau kan immers tegenwicht bieden in gevallen van het soort managerialism dat een belangrijke achtergrond-oorzaak was van (onder meer) de 'bekostigingsfraude in het hbo' en de 'diplomakwestie Inholland'.

- **19. Gemist 3: opleidingsbestuur (en onderzoeksbestuur)**

Het is wenselijk om de positie van het universitaire opleidingsbestuur van artikel 9.17 in te vullen en te versterken. Dit is mede nodig om de overwaardering van het onderzoek(-sbestuur) te mitigeren.

In hogescholen zou parallel hieraan ook een opleidingsbestuur (met de lector daarin gepositioneerd) in de wet moeten worden geïntroduceerd.

- **20. Gemist 4: advies, bijstand en scholing**

Nieuw zou zijn als medezeggenschapsraden een rechtstreekse aanspraak op een budget voor “redelijke kosten van rechtsbijstand en scholing” hebben. Dit is nog niet in het conceptwetsvoorstel opgenomen. Wat dan redelijk is (en waarvoor) is geen eenvoudig uit te maken zaak, maar voor het evenwicht in goed bestuur is essentieel dat de medezeggenschapsraad voor het geld en de keuze van adviseurs en trainers niet meer afhankelijk is van goeddunken van het college. Maar pas op: medezeggenschapsraden staan ver op kennisachterstand en zijn evenmin altijd erg gelukkig in hun eerste reactie, noch in hun keuze voor later, vaak ook te laat ingeschakeld, deskundig onafhankelijk advies. Dit vereist aandacht, want er wordt veel onzin over de WHW en interne regels verkondigd (zelfs door overheidslichamen).

De medezeggenschapsraad dient objectief berekenbare rechtstreekse aanspraken op een budget voor “redelijke kosten van rechtsbijstand en scholing” te hebben.

Moeilijker te instrumenteren – maar belangrijk en 'eerlijk' gezien de zwaardere kenniseisen die ook aan leden van raden van toezicht (moeten) worden gesteld – is de borging van de deskundigheid(-sbevordering) van de leden van medezeggenschapsraden.

Ik stel voor om alvast een stevige jaarlijkse kennistrainingsverplichting als symboolbepaling in de wet op te nemen en verder overleg te voeren over hoe die waarborg wordt waargemaakt.

IV. Ter afsluiting

- **21. Gemist 5: techniek bij de vertaling van beleid in wetgeving**

Het voor internetconsultatie gepubliceerde concept biedt het hoger onderwijs vrijwel niets. Zoals de

voorlopige naam van het voorstel aangeeft, is weer versterking van bestuurskracht beoogd, maar is genegeerd dat bestuurders die kracht regelmatig en ongecontroleerd voor andere dingen inzetten dan waarvoor die is bedoeld.

Het is tijd om *countervailing powers* te wapenen en de dynamiek van de instellingen te vergroten. Dit conceptwetsvoorstel is een begin, maar moet met inzet van ho-organisatierechtelijke deskundigheid worden afgemaakt. De voorstellen zoals nu die luiden:

- brengen niet de beloofde versterking van medezeggenschap;
- vertonen vrijwel geen gevoel voor bestuurlijke zuiverheid in onderlinge verhoudingen;
- voegen te weinig elementen van rechtsstatelijkheid toe;
- scoren bestuursrechtelijk een onvoldoende;
- en verstenen de inhoudelijke dynamiek tussen organen binnen universiteiten en hogescholen.

Het verwerken van werkelijke verbetervoorstellen vergt verfijnde wetgevingstechniek met verstand van en ervaring en diepte-inzicht in de bestuurlijke processen binnen de instellingen. Is die onvoldoende beschikbaar, dan kan weinig verbetering worden aangebracht.

• 22. Gemist 6: beschouwing, beschouwelijkheid en daadkracht

Er zijn de afgelopen 18 jaar vele uitgangspunten en doelstellingen geformuleerd voor de wijzigingen van H9-11 WHW: ter versterking van het bestuur. Of die zijn gehaald – en wat de invloed van de Versterking besturing is – is een deskundige evaluatie waard. Een aparte evaluatiebepaling voor hoofdstuk 10 die in 1996 door CDA en VVD werden gewenst, is niet opgenomen. De regering verwees naar artikel 16.84 (nu 19.1) dat voorzag in een algehele evaluatie van de WHW binnen vijf jaar na inwerkingtreding, dus voor 1999. Artikel 16.84/19.1 is echter nooit uitgevoerd zoals door de wetgever was beoogd. Het eind dit jaar in te dienen wetsvoorstel 'Versterking bestuurskracht' biedt opnieuw een goede aanleiding.

Verbetering van wetgeving dient gepaard te gaan aan een volwassen bestuursdenken en bijbehorend handhavingsbeleid. Echter: een omvattende politieke beschouwing van de dominante organisatierechtelijke en bestuursystematische aspecten is sinds de evaluatie van de WUM niet meer door de wetgever uitgevoerd, en is ook nu weer niet aan de orde. De regering ziet nog steeds niet de redenen om een ander bestuursmodel te kiezen en denkt te kunnen volstaan een paar magere en vooral symbolisch ingrepen. Terwijl nu wel het moment is om dat te doen. Evaluatie is daarvoor nu niet nodig; wel over vijf jaar.

Het opnemen van een wettelijke plicht tot een gedegen onafhankelijke en deskundige evaluatie, uit te voeren binnen vijf jaar na nu, – evenals het aanbrengen van een aantal fundamentele veranderingen zoals hierboven omschreven – is aan te bevelen, maar eerder nog cruciaal voor de toekomst van onze universiteiten en hogescholen.

Ik wens u van harte wijsheid en succes

mr. P.C. (Peter) Kwikkers

kwikkers@triasnet.nl www.triasnet.nl,

Oprichtend partner TriasNet Consultants,

adviseur inzake onderwijs en wetenschap; bestuur, beleid en recht.

¹ www.internetconsultatie.nl/wetvbo

² Minister als nieuw schoolbestuur, Science Guide, 12 december 2012: www.scienceguide.nl/201212/minister-als-nieuw-schoolbestuur. Waar en bij wie grijpt de minister van OCW straks in? Science Guide, 20 februari 2014: www.scienceguide.nl/201402/waar-en-bij-wie-grijpt-minister-straks-in.

³ Weten wij raad van toezicht (I en II). P.C. Kwikkers. Thema 2010, nr. 3, p.51 – 60; Thema 2010, nr. 4, p.14 – 19.

⁴ Meer medezeggenschap als wapen tegen slecht toezicht, Jet Bussemaker. Weblogbericht, 09-05-2014.

www.rijksoverheid.nl/regering/bewindspersonen/jet-bussemaker/weblog.

⁵ Zie Accreditatie en Kwaliteitzorg. Kwikkers, Vercruyssen, Westerheijden, Schalkwijk, Peels, Frederik, SDU, 2011.

⁶ In het vorige maand verschenen bijzonder nummer van het Tijdschrift voor Onderwijsrecht en Onderwijsbeleid, heb ik de regelingen van de instellingstoetsen in Nederland en Vlaanderen uitgebreid met elkaar vergeleken en becommentarieerd. Zie "Rekening over de kwaliteit van de instellingen in Vlaanderen en Nederland". Die Keure, Brugge (België), 2013-2014, p. 38-60. Te bestellen via: <http://juridischeuitgaven.diekeure.be/nl-be/catalogus/tijdschriften-553/torb-bijzonder-nummer-3852>