

Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek

Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek

Tekstuitgave 2015

Van een toelichting voorzien door prof.mr. P.J.J. Zoontjens, bijzonder hoogleraar onderwijsrecht aan Tilburg University

Reed Business Information, Amsterdam

© Reed Business, Amsterdam 2015

Reed Business Information is onderdeel van Reed Business bv, Postbus 152, 1000 AD Amsterdam.

Aan de totstandkoming van deze uitgave is de uiterste zorg besteed. Voor informatie die nochtans onvolledig of onjuist is opgenomen, aanvaarden auteur(s), redactie en uitgever geen aansprakelijkheid. Voor eventuele verbeteringen van de opgenomen gegevens houden zij zich gaarne aanbevolen.

Waar dit mogelijk was, is aan auteursrechtelijke verplichtingen voldaan. Wij verzoeken eenieder die meent aanspraken te kunnen ontleen aan in dit boek opgenomen teksten en afbeeldingen, zich in verbinding te stellen met de uitgever.

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever. Voor zover het maken van reprografische verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet 1912, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp, www.reprorecht.nl). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.stichting-pro.nl). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) van deze uitgave ten behoeve van commerciële doeleinden dient men zich te wenden tot de uitgever.

ISBN 978 90 352 4850 2
NUR 840

INHOUD

Toelichting

1	Inleiding	7
2	Het hoger onderwijs in Nederland: enige feiten	9
3	Eén wettelijk kader hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek	11
4	Zelfstandigheid en verantwoordelijkheid van de instellingen	12
5	Academische vrijheid	14
6	Geschiktheid voor de toegang tot het hoger onderwijs	18
7	Toelating en verwijdering op andere gronden	30
8	Planning en bekostiging	37
9	Geldstromen	37
10	Fraudebestendige bekostigingsregels	39
11	Rechtspositie personeel	40
12	Onderwijsaanbod	41
13	Internationale ontwikkelingen	46
14	Onderwijsorganisatie en -inrichting	53
15	Rechtspositie studenten	58
16	Hoofdlijnen bestuursorganisatie van de instellingen	63
17	Medezeggenschap in het hoger onderwijs	66
18	Afstemming met de Algemene wet bestuursrecht	67
19	Wijzigingen WHW	70
20	Noten	86

Inhoud en tekst van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek

Toelichting

1 Inleiding

De Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW) verscheen op 26 november 1992 in het Staatsblad. Op de belangrijkste onderdelen trad zij vanaf 1 augustus 1993 in werking. De WHW markeerde een breuk met de regelgevingstraditie die voorheen in het hoger onderwijs bestond. De wet steunt op (post)moderne inzichten uit de jaren tachtig en had bij haar verschijning in meer dan een opzicht een voorbeeldfunctie voor de vernieuwing van de wetgeving in andere sectoren van het onderwijs. In het tweede decennium van haar bestaan, leek de WHW haar langste tijd gehad te hebben. Met enige tijdens het kabinet Balkenende II van CDA en VVD ingediende voorstellen stuurde men aan op een nieuwe wet. Maar die is er uiteindelijk niet gekomen. Bij de wet ‘Versterking besturing’ (Stb. 2010, 119) heeft men de gedachte aan een nieuwe wet verlaten. Hoewel sindsdien is bevestigd dat een radicale stelselwijziging in het hoger onderwijs niet gewenst is,¹ kan niet worden gezegd dat het nu aan het hoger onderwijsfront rustig is geworden. Tijdens het vorige kabinet-Rutte werd een aantal maatregelen genomen die van directe invloed waren op de inrichting van het bestel en de positie van de studenten. In 2013 kwam de uitvoerige Wet Kwaliteit in verscheidenheid hoger onderwijs tot stand, waarvan het grootste deel per 1 september 2013 in werking is getreden. Deze wet vormt de uitwerking van het advies van de commissie-Veerman met betrekking tot onder meer selectie aan de poort, instellingsprofilering en het stimuleren van excellentie van instellingen.² Daarop volgde een even uitvoerige Wet versterking kwaliteitswaarborgen hoger onderwijs, waarbij onder meer de aanwijzing is geïntroduceerd, een instrument van de minister om bij ‘wanbeheer’ van bestuur of interne toezichthouder in te grijpen. En nu is dan ook de wet die een omvorming van de studiefinanciering tot een leenstelsel met zich brengt, in het Staatsblad verschenen.³

Naast al dit legislatief geweld blijken we in een situatie beland dat ook de werkvloer van zich laat horen en aanstuurt op een nieuwe waardering van het hoger onderwijsbestel. Op 13 februari 2015 bezette een groep studenten het Bungehuis, een van de gebouwen van de Universiteit van Amsterdam. Op 24 februari werd dit pand door de politie ontruimd, waarna een dag later de bezetting van het Maagdenhuis volgde. Op 11 april werd ook deze locatie, na

een periode van onderhandelen met het college van bestuur, door de politie ontruimd. De Amsterdamse acties kregen naarmate zij langer duurden, steeds meer weerklank in andere universiteitssteden en in de publieke opinie. De kritiek van de protesterende studenten heeft betrekking op de gebrekkige medezeggenschap en het ‘rendementsdenken’ in het hoger onderwijs. Met dat laatste wordt geageerd tegen het overheersende nutsidee bij de inrichting van het hoger onderwijs, dat zich onder meer uit in prestatieafspraken tussen minister en instellingen, krappe financiering, efficiënte studietrajecten en de noodlijdende positie van de geesteswetenschappen. Inmiddels hebben de universiteiten en hogescholen aangegeven niet verder te willen gaan met prestatieafspraken. Ook in het parlement is er over de studentenacties gesproken. En soms heeft dat snel resultaat! Als gevolg daarvan is er in de wet die het sociale leenstelsel regelt een instemmingsrecht geregeld van het centrale medezeggenschapsorgaan ten aanzien van de hoofdlijnen van de begroting. Daarnaast vindt men dat universiteiten moeten samenwerken om unieke studies te behouden. De meeste partijen menen dat de politiek hier het laatste woord in hoort te hebben. Toch kan het schrappen van studies niet worden uitgesloten, vindt de minister van OCW, namelijk als de samenwerking met andere universiteiten op nationaal of internationaal vlak geen oplossing biedt.⁴

Een tweede beweging die een onverwacht fel protest tegen doorgeschoten nutsdenken in zich droeg, vormden de reacties van onder meer de groep van Spinozaprijswinnaars en de Jonge Akademie van de KNAW op de Wetenschapsvisie 2025, een nota van de minister van OCW over de toekomst van de Nederlandse wetenschap. De kritiek richt zich op de voorgestelde organisatieverandering van NWO, waarbij het huidige systeem van ‘clustering’ in wetenschappelijke deeldomeinen zal worden verlaten ten gunste van een bestuursmodel van een centrale raad van bestuur, waarin wetenschappers moeten samenwerken met andere ‘stakeholders’ (maatschappelijke organisaties, overheden en bedrijfsleven) en een daaronder hangende wetenschappelijke raad van onderzoekers. Het uitgangspunt dat de beheersmatige en inhoudelijke ontwikkeling van de wetenschap in handen hoort te zijn van in onafhankelijkheid opererende wetenschappers, die daarbij een leidende bestuurlijke rol moeten spelen, komt – zo vindt men – hiermee in het gedrang. Volgens de Jonge Akademie moeten wetenschappers “uiteindelijk de doorslag (...) geven bij NWO. Alleen dan is de onafhankelijkheid van NWO gewaarborgd.”⁵ Overigens is er ook kritiek op de werkwijze van NWO als zodanig.⁶ Volgens verschillende wetenschappers, die niet enkel tot de ‘verliezers’ moeten worden gerekend (zij die financiering mislopen omdat hun aanvraag als onvoldoende wordt beoordeeld), is de landelijke strijd om onderzoeksgeld ontmoedigend en blijkt het systeem nauwelijks in staat om

de beste kandidaten te kiezen. Het schrijven en beoordelen van aanvragen voor NWO-geld kost veel moeite, terwijl in de beleving van velen de uiteindelijke toekenning het resultaat van een tombola is. Dat zou nog niet zo erg zijn, immers ook hier spelen de schaarse middelen in verhouding tot het grote aantal aanvragen een rol, als het niet zo was dat de toekenning van NWO-beurzen van grote invloed is op de verdere carrière van wetenschappers. Zo bepaalt het toekenningsbeleid van NWO in belangrijke mate de richting waarin de wetenschapsbeoefening aan Nederlandse universiteiten zich ontwikkelt. Dit zou uiteindelijk vanuit het perspectief dat wetenschap vrij hoort te zijn een bedreiging kunnen inhouden.

Zijn beide ontwikkelingen een voorbode van de brede herwaardering van het marktdenken in het hoger onderwijs en de wetenschap? Er lijken zeker interessante tijden aan te breken voor de roep van degenen die hoger onderwijs ook en vooral als een cultuurgood zien. Hun stem is over de laatste decennia te weinig gehoord. De komende tijd zal leren hoe duurzaam en hard zij klinkt.

In deze toelichting zal de betekenis van de huidige wettelijke regeling en van nieuwe plannen en maatregelen worden geschetst. Maar eerst besteden we aandacht aan een aantal elementen dat als essentieel kan worden beschouwd voor een goed begrip van de wet. Verder zal een overzicht worden geboden van de belangrijkste wijzigingen van de WHW sinds eind 1992. Alvorens hiertoe over te gaan wordt evenwel eerst een aantal feiten op een rijtje gezet over het hoger onderwijs in Nederland.

2 Het hoger onderwijs in Nederland: enige feiten

Het Nederlandse stelsel van hoger onderwijs omvat 12 universiteiten, 34 hogescholen, 8 academische ziekenhuizen en de Open Universiteit. Het gaat hier om instellingen die door de rijksoverheid worden bekostigd. Naast deze zijn er nog zo'n 8 universitaire instellingen en enige tientallen hogescholen die niet worden bekostigd door de overheid en die opleidingen aanbieden die tot een diploma leiden dat gelijkwaardig is aan een door een bekostigde instelling afgegeven diploma. De Universiteit Nyenrode is bijvoorbeeld zo een instelling. Deze instellingen die door de overheid 'erkende' opleidingen aanbieden, moeten aan dezelfde regels voldoen als bekostigde instellingen met betrekking tot het aanbod, de organisatie, de zorg voor de kwaliteit en de accreditatie. Zij behoren tot de groep van 'rechtspersonen voor hoger onderwijs'. Rechtspersonen voor hoger onderwijs zijn, zoals artikel 1.1, onder aa, zegt: "rechtspersonen met volledige rechtsbevoegdheid die initiële opleidingen (verzorgen) met uitzondering van de Staat óf instellingen of rechtspersonen met volledige rechtsbevoegdheid die postinitiële masteropleidingen verzorgen met uitzondering van de Staat". Uit deze definitie valt overigens niet af te leiden dat enkel

niet-bekostigde instellingen zijn bedoeld, zoals in de toelichting bij het voormalige wetsvoorstel meermalen wordt gesuggereerd.⁷

Het hoger onderwijs kreeg in 2013 ruim 6 miljard aan rijksbijdrage. 2,5 miljard ging naar de hogescholen, 3,5 miljard naar de universiteiten. Hogescholen kwamen daarnaast ruim een miljard toe aan onder meer collegegelden en contractgelden. De universiteiten ontvingen bovenop de rijksbijdrage nog ruim 2,5 miljard aan deze gelden. Het Nederlands hoger onderwijs werd in het jaar 2012/2013 bezocht door een kleine 680.000 studenten. 440.000 studenten waren ingeschreven aan een hogeschool, 240.000 aan een universiteit.⁸

Het begrip hoger onderwijs zoals we dat thans kennen, bestaat nog niet zo lang. In vergelijking met de universiteiten zijn de hogescholen nieuwkomers. De oudste Nederlandse universiteiten zijn opgericht in de 16e en 17e eeuw. De Staten van Holland stichtten de universiteit van Leiden (1575), van Friesland 'Franeke' (1585), van Gelderland 'Harderwijk' (1600), van Stad en Lande 'Groningen' (1614) en van Utrecht 'Utrecht' (1636). Voor het bestuur en beheer werden door de Staten curatoren aangewezen. Deze functionarissen, die vaak voor het leven waren benoemd, opereerden naast de rector, die uit de universitaire gemeenschap zelf voortkwam. Tijdens de inlijving bij Frankrijk (1810-1813) werden de universiteiten van Franeke en Harderwijk opgeheven. De eerste algemene, nationale regeling was het Organiek Besluit van 1815.⁹ Bij deze regeling werden de universiteiten onder staatsgezag geplaatst. Het Organiek Besluit werd in 1876 gevolgd door de Hoger-Onderwijswet die ook een basis verschaft voor de oprichting van bijzondere universiteiten. Onder het regime van deze wet werden aan het Atheneum Illustre te Amsterdam universitaire rechten verleend. In 1880 ontstond door toedoen van Abraham Kuyper de Vrije Universiteit te Amsterdam, de eerste bijzondere universiteit in Nederland. In 1913 volgde de oprichting van de neutraal bijzondere Nederlandse Handels-Hogeschool te Rotterdam, in 1923 de Katholieke Universiteit Nijmegen en in 1927 de Rooms-Katholieke Handels-Hogeschool te Tilburg. De Wet op het Middelbaar Onderwijs van Thorbecke uit 1863 vormde de basis voor de oprichting van de polytechnische hogeschool te Delft. In de tweede helft van de 20e eeuw zijn naar dit beeld ook in Eindhoven (1956) en Enschede (1961) technische hogescholen (vanaf de WWO 1986: technische universiteiten) opgericht. Al sinds 1937, vanwege een wijziging van de Hoger-Onderwijswet, staat vast dat beide handelshogescholen tot het wetenschappelijk onderwijs moeten worden gerekend. Na de Tweede Wereldoorlog ontstond er behoefte aan vernieuwing van het hoger onderwijs. Het proces van groei en schaalvergroting, dat in de jaren vijftig van de vorige eeuw een aanvang nam, is daar mede debet aan geweest. In 1961 kwam de Wet op het wetenschappelijk onderwijs tot stand. Daarna is het met nieuwe wetgeving steeds sneller gegaan. Tussen 1960 en 1993 kunnen liefst acht grote wetten

worden geteld die tot min of meer ingrijpende veranderingen in het hoger onderwijs hebben geleid en die de bouwstenen vormen van ons huidige stelsel. Een bijzondere ontwikkeling betrof de totstandkoming van de Wet op het hoger beroepsonderwijs in 1986, waarbij de hogescholen, voortkomend uit het voortgezet onderwijs, als zelfstandige typen van hoger onderwijs in ons rechtstelsel werden geïntroduceerd. Deze wet en de Wet op het wetenschappelijk onderwijs van hetzelfde jaar waren nog niet in werking getreden, of men besloot al nieuwe wetgeving voor te bereiden, waarin wordt uitgegaan van een geïntegreerd stelsel van hoger onderwijs en waarin een afstandelijke overheidsrol ten aanzien van de instellingen is vormgegeven.¹⁰

De WHW is sinds de totstandkoming al bijna 140 keer gewijzigd. Dat is een problematisch aantal voor een wet die met haar komst in 1993 beoogde afstandelijk overheidsbestuur te institutionaliseren. Wel moet hierbij worden aangetekend dat vele wijzigingen een louter 'technisch' karakter hebben. In een ontwikkelde rechtsstaat als Nederland hangen veel regelingen met elkaar samen. Niet zelden heeft men tamelijk ondergeschikte wijzigingen in de WHW moeten doorvoeren als gevolg van een aangebrachte verandering in een andere wet of wettencomplex. Men denke hierbij aan de effecten van wijziging van de Wet op de studiefinanciering, de Algemene wet bestuursrecht of de Wet op de ondernemingsraden. Om op basis van simpele telgegevens de conclusie te trekken dat onze wetgever aan een reguleringsmanie lijdt, is dan ook te kort door de bocht.¹¹ Meer regels leiden niet automatisch tot meer bureaucratie of meer overheidsinvloed. Er hebben zich echter ook specifiek inhoudelijke wijzigingen voorgedaan. De ingrijpendste betroffen de decentralisatie van huisvestings- en bestedingsbeslissingen en van arbeidsvoorwaardenbeleid, de invoering van bachelor en master en van accreditatie in het hoger onderwijs, de regeling van Versterking Besturing en de Wet Kwaliteit in verscheidenheid hoger onderwijs.¹²

3 Eén wettelijk kader hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek

Door de inwerkingtreding van de WHW zijn zeventien verspreide regelingen op het terrein van het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek overbodig geworden. Als belangrijkste kunnen worden genoemd: de Wet op het wetenschappelijk onderwijs (WWO; 1986), de Wet op het hoger beroepsonderwijs (WHBO; 1986), de Invoeringswetten WO en HBO (1986) en de Wet op de Open Universiteit (1984). Op het terrein van het onderzoek kunnen worden genoemd: het Besluit inzake de Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen en het Besluit inzake de Koninklijke Bibliotheek. Hoewel de naamgeving anders zou doen vermoeden gaat de WHW niet uit van één stelsel van hoger onderwijs, waarin wetenschappelijk onderwijs en hoger beroepsonderwijs volledig zijn opgegaan. Dit blijkt al uit

het verschil in doelstelling tussen universiteiten en hogescholen in artikel 1.3 WHW. Ook valt op dat op universiteiten en hogescholen aparte hoofdstukken van de WHW van toepassing zijn. Zie bijvoorbeeld hoofdstuk 9 over de bestuursorganisatie aan universiteiten en hoofdstuk 10 over die aan hogescholen. Met de consequenties van het verschil in doelstelling houdt men zich in de WHW ook uitdrukkelijk bezig. Artikel 8.1 bepaalt dat hogescholen en universiteiten kunnen samenwerken in een gemeenschappelijke regeling. Dit gaat minder ver dan de mogelijkheid van een fusie tussen hoger beroepsonderwijs en wetenschappelijk onderwijs in een instelling, die er dan ook niet mag komen. Verder moet bij de registratie van de opleiding in het CROHO, welke voorwaarde is voor erkenning en bekostiging door de overheid (zie hoofdstuk 7), worden aangegeven dat zij hbo of wo betreft. Zie artikel 6.13, vierde lid, onder b. Welnu, krachtens de doelstellingsbepaling van artikel 1.3 kunnen alleen universiteiten opleidingen van wetenschappelijk onderwijs en hogescholen hoger beroepsonderwijs aanbieden. Tenslotte is een belangrijk verschil dat als gevolg van artikel 7.3a alleen universiteiten zelfstandig kunnen besluiten een masteropleiding aan te bieden. Hogescholen kunnen slechts een masteropleiding aanbieden, als deze door de minister is erkend. De institutionele scheiding tussen wetenschappelijk onderwijs en hoger beroepsonderwijs komt ook in een aantal andere Europese landen, zoals Vlaanderen, Duitsland, Oostenrijk en Finland voor. In landen waar dit onderscheid niet wordt gehanteerd, zoals het Verenigd Koninkrijk, blijkt men niettemin behoefte te hebben aan materiële criteria om het onderscheid tussen beroepsgericht en wetenschappelijk onderwijs – dat op zichzelf lastig is te definiëren – nader vorm te geven.¹³ Het Verenigd Koninkrijk zou ons wellicht wat kunnen leren voor de toekomst. Naar blijkt immers, staat ons institutionele onderscheid door de starheid ervan, met name onder invloed van internationale ontwikkelingen, onder druk. Het is niettemin van belang te constateren dat met de WHW voor het eerst een groot aantal identieke regels van toepassing is op zowel universiteiten als hogescholen. Daarbij wordt er, behoudens op enkele onderdelen van ondergeschikt belang, geen verschil gemaakt tussen openbare en bijzondere instellingen. Men vergelijk de hoofdstukken 2 (Planning en bekostiging), 3 (Overleg), 4 (Personeel), 5A (Accreditatie), 6 (Onderwijsaanbod) en 7 (Onderwijs). Voor de academische ziekenhuizen en de instellingen van wetenschappelijk onderzoek zijn aparte hoofdstukken 12 en 13 gereserveerd, die hun bestuur en inrichting regelen. Op de verschillende onderwerpen wordt hieronder, vanaf hoofdstuk 7, nader ingegaan.

4 Zelfstandigheid en verantwoordelijkheid van de instellingen

De WHW gaat uit van de zelfstandigheid van de instellingen, zonder dit met zoveel woorden te garanderen. Hierbij maakt het in beginsel niet uit of we

te maken hebben met openbare of bijzondere instellingen. De vrijheid van onderwijs van artikel 23 Grondwet die vooral ten goede komt aan het bijzonder onderwijs is in het hoger onderwijs niet van doorslaggevende betekenis voor het vraagstuk van zelfstandigheid van de instellingen ten opzichte van de overheid. In de optiek van de opstellers van de WHW komt aan de openbare instellingen evenveel vrije ruimte toe als aan de bijzondere. Zonder afbreuk te willen doen aan de vrijheid van de bijzondere instellingen zijn de openbare verder op afstand gezet van de overheid. Een en ander is zo opgezet dat datgene wat de wet niet of slechts globaal regelt automatisch toevalt aan de vrije bevoegdheid van de instellingen.¹⁴ Zo is hoofdstuk 6, inzake de registratie van opleidingen, alleen goed te begrijpen wanneer als gegeven wordt aangenomen dat de instellingen in beginsel vrij zijn hun onderwijsaanbod zelf samen te stellen. Hoofdstuk 6 bevat aldus minimumregels waaraan moet worden voldaan om overheidsbekostiging van opleidingen en civiel effect op diploma's te verkrijgen. De praktische uitwerking van het accreditatiehoofdstuk (hoofdstuk 5A) is alleen te doorgronden indien men het beziet in relatie tot artikel 1.18, dat uitgaat van de primaire verantwoordelijkheid en vrijheid van de instellingen zelf om gestalte te geven aan een systeem van kwaliteitszorg.

Mede als gevolg van tussentijdse wetwijzigingen is de mate van zelfstandigheid van de instellingen sinds 1 augustus 1993 alleen maar toegenomen. Deze strekt zich thans in meer of mindere mate uit tot: de vaststelling van het onderwijsaanbod, het programmeren en organiseren van wetenschappelijk onderzoek, het doen van contractactiviteiten, het controleren van de kwaliteit van onderwijs en onderzoek, de besteding van de overheidsfinanciën (lumpsum), het personeelsbeleid, het arbeidsvoorwaardenbeleid (Stb. 1994, 942),¹⁵ het huisvestingsbeleid (Stb. 1994, 880), de vormgeving van de bestuursorganisatie en medezeggenschap (Stb. 1996, 125; Stb. 1997, 117 en Stb. 2010, 119), het toelatingsbeleid (Stb. 1999, 170) en de vestigingsplaats van opleidingen (Stb. 2004, 321). Het gaat hier overigens niet om een uitputtende opsomming. Verder kan ook worden gewezen op wetgeving die de zelfstandigheid van instellingen beperkt. Zie bijvoorbeeld de Wet op de fusietoets in het onderwijs (Stb. 2011, 95) die de bestuurlijke of institutionele fusie van bijzondere hogescholen of universiteiten aan openbare verantwoordingsplichten en de toestemming van de minister bindt. De zelfstandigheid van de instellingen van hoger onderwijs is al met al beduidend groter dan die van de instellingen in bijvoorbeeld het primair en voortgezet onderwijs. Hiermee gaat uiteraard een bijzondere verantwoordelijkheid gepaard, die is ingekaderd in de verschillende verantwoordingsplichten van onder meer hoofdstuk 2 (instellingsplan, begroting, verslaglegging, informatieverplichting), het accreditatiestelsel van hoofdstuk 5A en de sancties van hoofdstukken 6 (bijzondere, ten aanzien van de registratie van opleidingen) en 15 (algemene, ten aanzien van de naleving van de wet).

5 Academische vrijheid

Artikel 1.6 WHW luidt: ‘Aan de instellingen wordt de academische vrijheid in acht genomen’. Deze bepaling is de voortzetting van artikel 6 WWO (‘Aan de instellingen van wetenschappelijk onderwijs wordt de academische vrijheid in acht genomen’), maar heeft een ruimere betekenis gekregen. Zij is thans van toepassing op zowel universiteiten als hogescholen. Het beginsel van academische vrijheid staat oorspronkelijk in verband met het in de Europese geschiedenis gefundeerde ideaal van eenheid van onderwijs en onderzoek aan de – in de meeste gevallen door het nationale publiekrecht beheerste – universiteiten. Het duidt op de vrijheid van de docent onderwijs te geven dat is gebaseerd op zijn wetenschappelijke en methodische inzichten. Het is de vrijheid van de student tot het ontvangen van onderwijs dat zijn nieuwsgierigheid het meest bevredigt en dat hem vrijwaart van indoctrinatie. Ten slotte staat het voor de vrijheid van wetenschapsbeoefening, zijnde de vrijheid zelf het thema van onderzoek te bepalen en het onderzoek volgens eigen inzichten te doen. Nog steeds is het een vrijheid die krachtige maar ook twijfelachtige verdedigers ontmoet. In de Verenigde Staten werd het in 2009 ingeroepen door een groep van orthodoxe christenen om het recht op het verkondigen van het creationisme in het onderwijs te bepleiten.¹⁶ We zien dat het beginsel vooral tot de universitaire hoogleraren is gericht, die – zoals artikel 9.19, tweede lid, stelt – ‘bij uitstek verantwoordelijk’ zijn ‘voor de ontwikkeling van het hun toegewezen wetenschapsgebied en voor de inhoud van het te geven onderwijs op dat gebied’. Als beginsel van hoger onderwijs onthult het een vrijheidsstructuur die radicaal verschilt van die binnen de andere sectoren, zoals primair en voortgezet onderwijs. De individuele vrijheid van docent en student staat in het hoger onderwijs voorop, waar in de andere sectoren primair het schoolbestuur (bevoegd gezag) als vrijheidsdrager wordt aangemerkt. Dit betekent dat de rechtspositie van de individuele docent in het hoger onderwijs meer bescherming biedt, voor zover hij of zij alles kan zeggen en doen tegenover zijn of haar werkgever, zolang het gezegde of geschrevene maar voortspuit uit of overeenstemt met wetenschappelijke inzichten. Bij zijn komst in de WWO van 1986 werd het beginsel dan ook rechtstreeks in verband gebracht met de individuele rechtsbescherming binnen de instelling.

Academische vrijheid impliceert ook persoonlijke verantwoordelijkheid. Wie als wetenschappelijk onderzoeker of docent zijn positie misbruikt om inzichten te verspreiden, die berusten op (bewust) vervalste of misleidende feiten, verliest het recht haar beschermende werking in te roepen. Oneervol ontslag, verlies van academische rechten en kwalificaties, terugtrekking van publicaties, het ‘ontsmetten’ van de omgeving waarmee de betrokkene in aanraking is geweest, kortom: de totale ineenstorting van iemands wetenschappelijke

en maatschappelijke prestige kunnen daarvan het gevolg zijn. De nasleep van de in september 2010 aan het licht gekomen wetenschappelijke fraude door de Tilburgse hoogleraar sociale psychologie Diederik Stapel laat zien dat ook anderen, de directe medewerkers en collega's, de promovendi, en de universitaire gemeenschap als geheel hiervan schade kunnen ondervinden. De zaak Stapel staat inmiddels niet meer op zichzelf. In november 2011 volgde het ontslag van hoogleraar Don Poldermans uit het Erasmus Medisch Centrum, nadat was gebleken dat deze internist en vasculair geneeskundige gegevens zou hebben gefingeerd en onregelmatigheden zou hebben begaan bij de vergaring en presentatie van data. In juni 2012 maakte de Erasmus Universiteit bekend dat twee wetenschappelijke artikelen werden teruggetrokken van hoogleraar Consumentengedrag en Samenleving Dirk Smeesters, omdat daarin gegevens zouden zijn gemanipuleerd. Smeesters nam zelf ontslag. Verder werd in september van 2013 duidelijk dat emeritus hoogleraar politieke antropologie aan de VU, Mart Bax, in zijn actieve periode verzinsels zou hebben opgeschreven in tientallen van zijn publicaties. Ten slotte valt te wijzen op berichtgeving, in januari 2014 in NRC-Handelsblad, over 'zelfplagiat' in het werk van VU-econoom Peter Nijkamp: het zonder bronvermelding citeren uit eerder gepubliceerd eigen werk. Met uitzondering van het laatste wellicht, laten de gevallen zien dat de wereld van de wetenschap vandaag de dag niet alleen vrijheid en ongebondenheid impliceert, maar ook keiharde competitie is in de drang om iets nieuws te brengen en overeind te blijven in de duizelingwekkende vaart van rankings van wetenschappelijke output, van publicitaire roem, en van uitverkoren te worden voor opdrachtverlening en financiering van onderzoek. Bij het laatst genoemde geval kan worden geconstateerd dat de normen op grond waarvan wetenschappers door de samenleving ter verantwoording worden geroepen, kennelijk strenger worden. Zoals rector Van Duyn Schouten van de VU naar aanleiding van de Nijkamp-affaire in Het Parool van 7 januari 2014 opmerkte, kwam het tot voor kort nogal eens voor dat iemand een publicatie had geschreven, er op een congres een verhaal over hield en vervolgens werd gevraagd om daarvan een samenvatting op te nemen in de zogenoemde proceedings, een collectie van academische stukken. Nu lijkt het erop, aldus diezelfde rector, dat de norm is dat alles wat gepubliceerd wordt, volledig origineel werk moet zijn. In de opvatting van de rector lijkt er dus sprake van verwijtbaar handelen. Maar kun je wel zondigen als het om citeren uit eigen werk gaat? De notie van 'zelfplagiat' is toch een ontkenning van het gezonde verstand? Gelukkig werd ook dat geluid afgegeven. De Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen (KNAW) meent in een officiële kennisgeving op haar website van april 2014 dat 'zelfplagiat' geen plagiaat is, en ook geen ernstige schending van de wetenschappelijke integriteit oplevert.

De verruiming van het beginsel van academische vrijheid naar ook het hoger beroepsonderwijs lijkt logisch nu in de WHW het concept van eenheid van het stelsel van hoger onderwijs zwaar is aangezet. Het is ook de erkenning van het feit dat in hogescholen wetenschappelijk onderzoek plaatsvindt, zij het dat deze instellingen hiervoor, anders dan de universiteiten, niet door de overheid worden bekostigd. Zie artikel 1.9, eerste lid. Onderzoek binnen het hoger beroepsonderwijs is vooral een contractactiviteit, die door de opkomst van de lectoren aan deze instellingen in algemene zin tot ontwikkeling lijkt te komen.

Het ontbreken van een duidelijke, algemene geschiedenis van eenheid van onderwijs en onderzoek binnen de hogescholen maakt evenwel dat van dit beginsel niet automatisch dezelfde beschermende werking uitgaat voor individuen als binnen de universiteiten. Integendeel, aangenomen mag worden dat academische vrijheid voor het hoger beroepsonderwijs een beperktere strekking heeft. Er moeten feitelijke barrières voor academische vrijheid aanwezig worden geacht, vanwege het vergelijkenderwijs lagere niveau van vele hogeschooldocenten. Academische vrijheid is immers nauw verbonden met kwaliteit, in de zin dat die alleen kan gedijen in vrijheid. Academische vrijheid is met andere woorden een noodzakelijke voorwaarde voor de ont-plooiing van kwaliteit. Zij is een verworvenheid en een opdracht tegelijk. Welnu, wordt de hoogleraar in het algemeen beschouwd als een autoriteit op zijn of haar vakgebied die tot taak heeft dat vakgebied verder te ontwikkelen, over de vakinhoudelijke kwaliteit van de gemiddelde hbo-docent en diens vermogen het vakgebied verder te ontwikkelen bestaan twijfels. Volgens de regering is het bereiken van een adequaat opleidingsniveau van de docent op de hogeschool speerpunt van beleid. Uit internationaal vergelijkend onderzoek blijkt dat het percentage gepromoveerde docenten in ons hbo relatief laag is, terwijl het percentage van masters en gepromoveerden tezamen in andere landen veel hoger is. 55,2% van de docenten in het hbo beschikt over een mastergraad, 7,7% is gepromoveerd. Het totaal van beide categorieën in het buitenland reikt tot bijna 80%.¹⁷ Voor het Nederlandse universitair onderwijs ligt dit percentage op praktisch 100%. In het Hoofdlijnenakkoord van de staatssecretaris van OCW met de HBO-Raad van eind 2011 is afgesproken dat er door de sector naar zal worden gestreefd dat in het jaar 2016 80% van de docenten een masterniveau heeft dan wel is gepromoveerd. Er zijn thans nog geen gegevens bekend over hoe het er anno 2015 voorstaat.

Het beginsel van academische vrijheid heeft in historische zin vooral uitwerking gekregen in de bestuurlijke organisatie. Zowel hogescholen als universiteiten kenmerken zich door een gelaagde structuur met federale trekken. Onderscheid moet worden gemaakt tussen de instelling, het overkoepelende geheel, en de faculteiten, de organisatorische verbanden van docenten en

onderzoekers op het terrein van dezelfde opleiding of discipline en – wat de universiteiten betreft – het basisniveau van de vakgroep, de leerstoel of de hoogleraar. Binnen de decentrale faculteiten zijn bevoegdheden gelegen van programmering en organisatie van onderwijs (en onderzoek) die in zoverre als ‘eigen bevoegdheden’ kunnen worden aangemerkt dat in de kern daarvan niet kan worden getreden door het centrale instellingsbestuur. Het (universitaire) faculteitsbestuur op zijn beurt kan niet treden in de kern van de bevoegdheden van de hoogleraar, zoals in het voormelde artikel 9.19, tweede lid, WHW, wordt uitgedrukt. De norm van artikel 9.19 WHW heeft ook consequenties ten aanzien van de verhouding van het faculteitsbestuur tot het overig wetenschappelijk personeel: daarvoor is in de eerste plaats de hoogleraar verantwoordelijk. De zorg voor bestuurlijke coördinatie, toezicht en beheer bepalen de taken van het instellingsbestuur.

De bestuursorganisatie aan universiteiten en hogescholen vertoont een sterke onderlinge gelijkenis. Enige tijd terug is in de jurisprudentie een uitspraak gedaan over de vraag tot hoever de federale verdeling van bevoegdheden binnen de universiteit in het kader van academische vrijheid strekt. Aan de orde was een tot het college van bestuur van de Erasmusuniversiteit gericht verzoek om openbaarmaking van alle op een wetenschappelijk onderzoeksrapport betrekking hebbende stukken, waaronder verslagen van gesprekken met respondenten. Het college is het orgaan in de zin van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob), tot wie verzoeken om informatie moeten worden gericht. Kan het college van bestuur echter in dat kader daadwerkelijk beslissen over activiteiten van wetenschappers die werkzaam zijn binnen een faculteit? De rechtbank vond van niet. Zij oordeelde dat de faculteit ten opzichte van het college autonoom functioneert en trok daaruit de conclusie dat de faculteit ook voor de toepassing van de Wob niet onder de verantwoordelijkheid van het college valt. De Afdeling bestuursrechtspraak was uiteindelijk een andere opvatting toegedaan: zij oordeelt aan de hand van een analyse van de wet dat de aan een faculteit werkzame personen tevens werkzaam zijn onder de verantwoordelijkheid van het college en dat het college in zoverre een instantie is die de verzochte en zich daar bevindende informatie kan verstrekken. Zij vervolgt: “De omstandigheid dat aan de onderzoekers van de faculteit bij het verzorgen van wetenschappelijk onderwijs en het verrichten van wetenschappelijk onderzoek ingevolge artikel 1.6 van de WHW academische vrijheid toekomt, zoals het college heeft gesteld, maakt niet dat zij niet onder de verantwoordelijkheid van het college werkzaam zouden zijn. Naar aanleiding van het betoog van het college dat de academische vrijheid in het algemeen in geding is bij verzoeken om openbaarmaking, wijst de Afdeling op de weigeringsgronden van de artikelen 10 en 11 van de Wob, over de toepassing waarvan het college bij een nieuw te nemen besluit zal moeten beslissen.”¹⁸