

Vergaderjaar 1983–1984

18 227

Wet op de Open Universiteit

B

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 20 oktober 1983

Bij Kabinetsmissive van 18 augustus 1983, nr. 6, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Onderwijs en Wetenschappen a.i., mede namens de Minister van Landbouw en Visserij, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt een ontwerp van Wet op de Open Universiteit, met memorie van toelichting.

1. Algemeen

Reeds eerder werd aan de Raad van State een ontwerp van Wet op de Open Universiteit voorgelegd. De Raad heeft daarover zijn advies van 14 september 1982, nr. 2402/11/8235, uitgebracht (hierna te noemen het advies van 1982). De ingrijpende wijzigingen die inmiddels in het ontwerp zijn aangebracht, hebben er terecht toe geleid dat het college thans opnieuw wordt gehoord, alvorens het ontwerp bij de Tweede Kamer wordt ingediend. In verband met het bepaalde in artikel 25a, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wet op de Raad van State gaat de Raad ervan uit dat tegelijk met het onderhavige advies ook zijn advies van 1982 zal worden gepubliceerd, zodat hij voor wat betreft de ongewijzigd gebleven onderdelen van het wetsontwerp in daarvoor in aanmerking komende gevallen kan volstaan met een verwijzing naar laatstgenoemd advies.

Overigens meent het college dat het in de rede ligt, dat in de laatste alinea van paragraaf 1.2 van de memorie van toelichting 's Raads advies van 1982 vermeld wordt. De Raad vraagt zich verder af of niet op enige plaatsen in de memorie van toelichting, waar gesproken wordt over een voorontwerp, het ontwerp bedoeld is waarop het advies van 1982 betrekking heeft; zo ja, dan acht het college dit minder juist.

2. Het advies van 1982

De bezwaren die de Raad in zijn advies van 1982 tegen het toenmalige ontwerp naar voren heeft gebracht, worden ten dele ondervangen door de sedertdien aangebrachte wijzigingen. Andere bezwaren meent het college evenwel te moeten handhaven, terwijl het thans voorliggende ontwerp bovendien aanleiding geeft tot aanvullende opmerkingen ter zake van de in het advies van 1982 aan de orde gestelde vraagstukken. Voor zover nodig zal het college allereerst nogmaals aandacht besteden aan evenbedoelde vraagstukken.

Wanneer in het hiernavolgende wordt gesproken van artikel ... (oud), dan wordt daarmee bedoeld het artikel uit het eerste aan de Raad voorgelegde wetsontwerp.

2.1. Democratisering en bestuurlijke inrichting

Op dit punt volstaat de Raad met een verwijzing naar de opmerkingen in paragraaf 2 van zijn advies van 1982, welke het college ook ter zake van het thans voorliggende ontwerp meent te moeten handhaven.

2.2. Medezeggenschap

In zijn advies van 1982 heeft de Raad van State onder punt 3 (de regeling met betrekking tot de medezeggenschap) bepleit in de ontwerp-wet zelve aan te geven ter zake van welke onderwerpen de instemming, dan wel het advies van de medezeggenschapsraad is vereist, in plaats van de regeling ter zake voor wat betreft de in artikel 57 (oud) opgesomde onderwerpen te doen opnemen in het medezeggenschapsreglement, aangezien regeling bij wet een grotere zekerheid biedt aan het personeel en de studenten, die te zamen, bij een maximaal aantal leden van de bestuursraad, een minderheid vormen. In artikel 40, derde lid, onderdeel d, is de delegatie van deze regeling naar het medezeggenschapsreglement evenwel gehandhaafd en is bovendien de opsomming in artikel 57 (oud), afgezien van het bepaalde in het vijfde lid van artikel 40 van het voorliggende ontwerp, vervangen door een vage algemene formule

(artikel 40, vierde lid) die personeel en studenten nog minder zekerheid biedt dan de oude regeling. Onder verwijzing naar de overwegingen, opgenomen onder punt 3 van zijn advies van 1982, meent de Raad te moeten stellen dat de wijziging die artikel 40, vierde lid (nieuw) behelst ten opzichte van de artikelen 56 en 57 (oud) een stap in de verkeerde richting is. Overigens wijst het college erop dat, indien artikel 40, vierde lid, wordt gehandhaafd, daarin in elk geval tot uitdrukking moet worden gebracht dat niet alleen belangrijke veranderingen in, doch ook belangrijke beslissingen ter zake van het beheer, de organisatie en de omvang van de werkzaamheden van de Open Universiteit, tot de aangelegenheden bedoeld in het derde lid, onder d, behoren.

Ten slotte heeft de Raad er bezwaar tegen dat in het nieuwe ontwerp enige voor het adequaat functioneren van de medezeggenschapsraad belangrijke waarborgen ontbreken, te weten die welke waren opgenomen in artikel 53, vierde lid (oud) inzake de geheimhoudingsplicht van de leden van de medezeggenschapsraad, artikel 55 (oud) inzake de voorlichting van de medezeggenschapsraad door de bestuursraad en het college van bestuur en het voorkomen van benadeling van de leden van de medezeggenschapsraad uit hoofde van die functie, alsmede artikel 58, tweede lid (oud) inzake het gemotiveerd afwijken van een verplicht advies van de medezeggenschapsraad. Voorts mag, naar het de Raad voorkomt, de waarborg neergelegd in artikel 60, tweede lid (oud), strekkende tot een geheime, schriftelijke stemming, in het wetsontwerp niet ontbreken.

2.3. Advisering

Het nieuwe wetsontwerp behelst geen algemene bepalingen betreffende het verplicht horen van de Academische Raad, de Onderwijsraad en de HBO-Raad, zoals neergelegd in artikel 5, eerste lid (oud). Dit betekent dat een verplichting tot het horen van de genoemde raden uitsluitend bestaat, indien dit is voorzien in een specifieke bepaling houdende een beslissings- of regelingsbevoegdheid. De Raad geeft in overweging een dergelijke voorziening op te nemen ter zake van de goedkeuring door de minister van het inschrijvingsreglement (artikel 18, vierde lid) en het bestuursreglement (artikel 31, tweede lid).

2.4. Onderwijs, examens en diploma's

De Raad beoordeelt de op dit punt aangebrachte wijzigingen in het algemeen positief. Wel acht het college beantwoording wenselijk van de in de laatste volzin van paragraaf 5 van zijn advies van 1982 bedoelde vraag, betreffende aanbidding door de Open Universiteit van opleidingen van de tweede fase.

De Raad heeft voorts kennis genomen van het betoog in paragraaf 1.1 van de memorie van toelichting betreffende de vier graden van vrijheid voor de studenten bij de Open Universiteit en van het gestelde in paragraaf 2.2 onder «openheid», waar onder meer wordt opgemerkt dat de enige formele toelatingseis is gelegen in het bereikt hebben van de leeftijd van 21 jaar. Het college gaat ervan uit, dat dit betekent dat de krachtens artikel 13, tweede lid, laatste volzin, te stellen eisen tot het afleggen van tentamens of examens aan de Open Universiteit, niet inhouden dat dezelfde toelatingsvoorwaarden zullen worden gesteld als voor de sub a en b van het tweede lid bedoelde examens.

Voorts is het de Raad niet geheel duidelijk hoe het bepaalde in artikel 13, vierde lid, zich verhoudt tot de vrijheid van tempo-bepaling, bedoeld in paragraaf 1.1 van de memorie van toelichting.

2.5. Rechtsbescherming

De Raad kan zich thans grotendeels verenigen met de ter zake van de rechtsbescherming in het nieuwe ontwerp gekozen systematiek, welke er in hoofdlijnen op neerkomt dat tegen de beslissingen genomen op grond van hoofdstuk IV (bekostiging) Kroonberoep openstaat en dat overigens Arob-beroep mogelijk zal zijn. De beslissing of dit laatste het geval is, berust uiteraard bij de Afdeling rechtspraak van de Raad van State. In de memorie van toelichting ware zulks te vermelden.

Een afwijking van deze hoofdlijn wordt gevormd door artikel 31, derde lid, in welke bepaling Kroonberoep wordt opengesteld ter zake van gehele of gedeeltelijke onthouding van goedkeuring door de minister aan het bestuursreglement. Het sterk discretionaire karakter van de onderhavige bevoegdheid van een orgaan van de centrale overheid rechtvaardigt hier naar het de Raad voorkomt de keuze voor een bestuurlijke toetsing.

Te overwegen ware evenwel of er niet evenveel aanleiding is ook Kroonberoep open te stellen ter zake van (gehele of gedeeltelijke) onthouding van goedkeuring door de minister aan het inschrijvingsreglement of wijzigingen daarvan, op grond van artikel 18, vierde lid, van het voorliggende ontwerp.

2.6. Financiële gevolgen

In de ramingen van 's rijks uitgaven ten behoeve van de Open Universiteit, opgenomen in hoofdstuk VII van de memorie van toelichting is er rekening mee gehouden dat de door het rijk ter beschikking te stellen gelden in 1985 met 5 miljoen gulden en in 1986 en volgende jaren met 10 miljoen gulden worden gekort. Blijkens de toelichting zijn deze kortingen gerelateerd aan een verhoging van de eigen bijdragen van de studenten, die ten goede komt aan de Open Universiteit. Niet duidelijk is of deze kortingen volledig door deze verhoging van eigen bijdragen zullen worden opgevangen. In dit verband is het de Raad opgefallen dat uit de memorie van toelichting weinig valt op te maken omtrent de hoogte van de eigen bijdragen. In paragraaf 3.5 van de toelichting wordt volstaan met de opmerking dat de berekening van de voor de inschrijving verschuldigde bedragen conform artikel 18, tweede lid, van het ontwerp bij algemene maatregel van bestuur zal worden vastgesteld. De Raad acht het wenselijk in de memorie van toelichting meer inzicht te verschaffen in de te verwachten hoogte van de bedragen, gelet op het belang dat moet worden gehecht aan de toegankelijkheid van de Open Universiteit.

2.7. Artikelen

De Raad verwijst naar zijn suggesties in het advies van 1982 ter zake van de artikelen 3, 22 29, 30, 50, achtste lid, en 74 (oud), overeenkomende met de artikelen 3, 16, 21, 22, 38, tweede lid, en 51 van het thans voorliggende wetsontwerp.

3. Deregulering

Aan het slot van paragraaf 1.4 van de memorie van toelichting bij het thans voorliggende wetsontwerp wordt medegedeeld dat het oorspronkelijke wetsontwerp mede is gezien in het kader van het door het huidige kabinet nagestreefde doel om zoveel als mogelijk en verantwoord is, het beginsel van deregulering toe te

passen, hetgeen ertoe geleid heeft dat enkele aangelegenheden welke tot in bijzonderheden in het voorontwerp en in het aan de Raad van State voorgelegde wetsontwerp waren geregeld, thans veel globaler zijn geregeld en meer ruimte laten voor de inzichten en wensen van de Open Universiteit zelf, aldus de memorie van toelichting.

De Raad heeft het als een gemis ervaren dat noch op deze plaats noch elders in de memorie van toelichting nader wordt aangegeven wat de bewindslieden precies voor ogen staat wanneer ze spreken over «het beginsel van deregulering» en dat evenmin wordt geadstrueerd op welke wijze concrete, in het wetsontwerp aangebrachte wijzigingen bijdragen aan de realisering van dit beginsel. In de brief van 31 januari 1983 van de Minister-President aan de Voorzitter van de Tweede Kamer (kamerstukken 17 555, nr. 51) wordt nader ingegaan op de visie van het kabinet met betrekking tot deregulering. In deze visie staat de doorzichtigheid van de verhouding tussen overheid en deelnemers aan het maatschappelijk verkeer centraal, welke in gevaar dreigt te komen door een voortschrijdende regeldichtheid die voor alle betrokkenen een last in tijd en geld betekent, de effectiviteit van de regelgeving aantast en een adequate reactie van de overheid op nieuwe ontwikkelingen belemmert. Inmiddels is door de Commissie-Geelhoed, belast met de voorbereiding van de algemene beleidsuitgangspunten op het stuk van de deregulering, een tussenbericht uitgebracht (kamerstukken 17 931, nr. 3). In dit bericht worden onder de oorzaken van de huidige regeldichtheid door de commissie onder meer genoemd een te verregaande terugtrek van de formele wetgever met als gevolg een omvangrijke secundaire wetgeving en gelede normstelling, attributie van te ruime bestuursbevoegdheden, hetgeen leidt tot allerlei vormen van pseudo-wetgeving en onvoldoende harmonisatie van wetgeving. In haar conclusies pleit de commissie er onder meer voor de materiële normstelling zoveel mogelijk neer te leggen in de formele wet en – indien delegatie onvermijdelijk is – de bevoegdheden tot regelgeving zo nauwkeurig mogelijk in restrictieve zin te omschrijven. Zonder afbreuk te willen doen aan het grote belang van procedurele waarborgen, meent de commissie dat deze geen gelijkwaardig alternatief kunnen vormen voor duidelijke materiële normstelling. Blijkens het

gestelde in de tweede alinea onder «Deregulering» op bladzijde 13 van de memorie van toelichting bij hoofdstuk VI van de begroting van uitgaven voor het jaar 1984 (kamerstukken 18 100 hoofdstuk VI, nr. 2) heeft de Minister-raad ingestemd met de in het tussenbericht neergelegde voorlopige algemene uitgangspunten voor het dereguleringsbeleid welke thans reeds zullen worden gebruikt als toetsingskader voor concrete voorstellen tot deregulering. De commissie werkt haar zienswijze thans verder uit, ter voorbereiding van een definitief beleidskader dat door het kabinet zal worden vastgelegd in een nota over regulering en deregulering, aldus deze toelichting.

Voor zover bij de voorbereiding van concrete wetsontwerpen op de formulering van het definitieve regeringsbeleid vooruit wordt gelopen, lijkt het wenselijk dat in de toelichting op die wetsontwerpen inhoudelijk wordt ingegaan op de daarbij gehanteerde uitgangspunten – eventueel onder verwijzing naar de voorlopige bevindingen en aanbevelingen van de Commissie-Geelhoed – en niet wordt volstaan met een algemene verwijzing naar «het dereguleringsprincipe» of «het streven van het kabinet naar deregulering». De Raad acht zulks in casu te meer wenselijk, nu naar zijn mening de in het wetsontwerp aangebrachte wijzigingen, die blijkens de memorie van toelichting passen in het kader van het dereguleringsstreven, in veel gevallen in wezen neerkomen op verschuiven van de regelgeving naar een lager niveau, hetgeen een verdergaande mate van delegatie van regelende bevoegdheid impliceert. De Raad wijst erop dat een en ander gepaard kan gaan met grotere dichtheid en ondoorzichtigheid van de regelgeving en haaks lijkt te staan op de bovenbedoelde visie van het kabinet met betrekking tot deregulering en op de eerder weergegeven voorlopige bevindingen van de Commissie-Geelhoed.

In het hiervolgende zal het college nader ingaan op de wenselijkheid van enige concrete, als dereguleringsbeslissingen aangemerkte, wijzigingen.

De uitgebreide regeling ter zake van de totstandkoming van het onderwijsaanbod, neergelegd in de artikelen 10, 11, 13 en 14 (oud), is thans sterk ingekort en opgenomen in artikel 10. De totstandbrenging van de regeling wordt grotendeels gedelegeerd naar het bestuursregelement c.q. het Open Universiteit-Statuut (OU-Statuut).

Daar staat evenwel tegenover dat in paragraaf 3.4 van de memorie van toelichting nauwkeurig wordt aangegeven hoe naar het oordeel van de bewindslieden de totstandkoming van het onderwijsaanbod zal dienen te verlopen. Aan deze beschrijving zal de bestuursraad van de Open Universiteit zich, gelet op het bepaalde in artikel 31, tweede lid, van het huidige ontwerp, in belangrijke mate gebonden weten. In dit verband rijst de vraag naar het praktische effect voor de deregulering van de onderhavige beslissing. Bovendien zal vermeden moeten worden dat een verschuiving plaatsvindt van regelgeving bij formele wet naar «regelgeving» bij memorie van toelichting. Op grond van het vorenstaande lijkt opnemning in het wetsontwerp van de hoofdlijnen van de in de memorie van toelichting geschetste gang van zaken wenselijk, aangezien aldus een grotere duidelijkheid wordt gecreëerd omtrent met name de grenzen van de in artikel 10, eerste lid, neergelegde regelingsbevoegdheid.

De regeling met betrekking tot de (vaste) commissie voor de examens, de uitslag van tentamens en examens, alsmede de verlening van vrijstellingen, neergelegd in de artikelen 18 tot en met 20 (oud) is vereenvoudigd en gewijzigd. Verwezen zij naar artikel 14 van het huidige ontwerp. De Raad heeft bezwaar tegen de wijze waarop de regeling met betrekking tot de vrijstellingen, neergelegd in artikel 20 (oud) is verwerkt in de laatste zinsnede van artikel 14, derde lid. Waar in artikel 20 (oud) was voorzien in een regeling met betrekking tot het verlenen van vrijstellingen in het OU-statuut, wordt thans de regeling van de gevallen waarin en de wijze waarop vrijstellingen worden verleend, geheel overgelaten aan de commissie voor de examens. Zulks lijkt niet in overeenstemming met het bepaalde in de artikelen 7, derde lid en 8, eerste lid, van het voorliggende ontwerp: de grondslag om af te wijken van de bepalingen in het OU-statuut zal ook in dat statuut moeten worden neergelegd, onverminderd de mogelijkheid tot nadere regelgeving door de commissie, welke was voorzien in artikel 20, tweede lid (oud). Bovendien sluit de oude regeling vanuit een oogpunt van harmonisatie van wetgeving beter aan op de artikelen 35 c.q. 35, tweede lid, van de ontwerp-WWO 1981 c.q. de ontwerp-WHBO.

Ook de artikelen 24 tot en met 26 (oud), betreffende de inschrijving van

studenten, hebben ten opzichte van de nieuwe artikelen 18 en 19 een sterke inkorting ondergaan, welke in hoofdzaak neerkomt op een verlaging van het niveau van regelgeving. In de regels die krachtens de artikelen 24, tweede lid (oud), (nadere regels met betrekking tot de inschrijving), 25 eerste lid (oud), (regeling met betrekking tot de geldigheidsduur van de inschrijving) en 26, derde lid (oud), (nadere regels met betrekking tot de rechten verbonden aan inschrijving in elk geval voor wat betreft in het buitenland woonachtige studenten) bij algemene maatregel van bestuur zouden worden getroffen, zal krachtens artikel 18, vierde lid, nieuw, worden voorzien in het door de bestuursraad op te stellen inschrijvingsreglement, dat de goedkeuring van de minister behoeft. Voorts worden de aan de inschrijving verbonden rechten, die in het oude ontwerp zelf in hoofdzaak werden opgesomd (artikel 26, eerste lid), thans geheel ter regeling overgelaten aan het inschrijvingsreglement.

Aangezien de oude regeling in overeenstemming was met de artikelen 49, 53 en 54 en volgende van de ontwerp-WWO 1981 en artikel 44 van de ontwerp-WHBO, zal thans een discrepantie tussen de onderhavige ontwerp-wet en beide reeds ingediende ontwerpen bestaan. Voorts acht de Raad het een doorslaggevend bezwaar dat, met name waar het de aan inschrijving verbonden rechten betreft, de thans voorgestelde algehele terugtrekking van de formele wetgever rechtsonzekerheid voor de betrokkenen met zich meebrengt. De Raad wijst op een onduidelijkheid door het vervallen van artikel 26, derde lid (oud). Immers in paragraaf 3.5 van de onderhavige memorie van toelichting wordt gesproken over «hen, die niet in Nederland verblijven» in plaats van: in het buitenland woonachtig. Indien dit laatste bedoeld wordt, ware de memorie van toelichting dienovereenkomstig te wijzigen.

Op grond van het vorenstaande meent de Raad op heroverweging van de hier besproken wijziging ten opzichte van het oude ontwerp aan te moeten dringen.

Voorts wordt in paragraaf 3.7 van de memorie van toelichting ingegaan op het belang van de regionale studiec centra als integrerende onderdelen van de Open Universiteit via welke verbindingen gelegd kunnen worden met de andere voorzieningen op het terrein van de volwasseneneducatie en het hoger onderwijs. Gelet op de

betekenis van vorenbedoelde centra, betreurt de Raad de summiere regeling, neergelegd in artikel 33 van het voorliggende ontwerp en geeft het college verre de voorkeur aan het bepaalde in de artikelen 41 en 42 van het oude wetsontwerp, welke met name voorzagen in de mogelijkheid van een algemene regeling met betrekking tot de taak en de inrichting van de regionale studiec centra bij algemene maatregel van bestuur. Een dergelijke regeling zou naar buiten toe meer duidelijkheid en zekerheid verschaffen omtrent de positie en het functioneren van de centra. Wel behoeven de bepalingen, neergelegd in de artikelen 41 en 42 (oud), aanvulling met een voorziening strekkende tot de mogelijkheid van opheffing van centra. In aansluiting op de suggestie, gedaan in paragraaf 2.5 van dit advies, geeft de Raad voorts in overweging ter zake van een beslissing van de minister, als bedoeld in de tweede volzin van artikel 33 van het voorliggende ontwerp, beroep op de Kroon open te stellen.

Artikel 50 (oud), houdende een regeling met betrekking tot het college van beroep voor de examens, kwam overeen met artikel 132 van de ontwerp-WWO 1981. De regeling neergelegd in artikel 38 (nieuw) is ten opzichte van deze bepalingen sterk ingekort en de bevoegdheid tot regeling c.q. nadere regeling bij algemene maatregel van bestuur c.q. bij bestuursreglement is sterk uitgebreid. Voor zover het gaat om de gedetailleerde bepalingen met betrekking tot de minnelijke schikking behoeft zulks naar 's Raads oordeel niet op grote bezwaren te stuiten; een dergelijke regeling ontbreekt ook in artikel 50 van de ontwerp-WHBO en kan zonder bezwaar bij algemene maatregel van bestuur worden getroffen. Wel onwenselijk lijkt het ontbreken in het voorliggende ontwerp van een bepaling met betrekking tot de samenstelling van het college en de vereisten voor benoembaarheid als (plaatsvervangend) voorzitter, neergelegd in artikel 50, eerste lid (oud), en artikel 50, derde lid, van de ontwerp-WHBO, aangezien het hier waarborgen voor onafhankelijkheid en deskundigheid betreft. Voorts lijkt ook opnemen in het wetsontwerp zelf van een bepaling, als neergelegd in artikel 50, derde lid (oud), houdende de gelijkstelling van een weigering om te beschikken met een beschikking, ter wille van de rechtszekerheid en ten behoeve van de toepassing van de tweede volzin van artikel 38, zesde lid, van het voorliggende ontwerp, aangewezen.

4. Artikelen

Artikel 1

Bij de Raad is de vraag gerezen waarom thans in artikel 1 een definitie van «medezeggenschapsreglement» ontbreekt, hetgeen tot gevolg heeft dat in het ontwerp in voorkomende gevallen moet worden gesproken van «het reglement, bedoeld in artikel 40, eerste lid». Verwezen zij bij voorbeeld naar onderdeel f van artikel 24, eerste lid, alsmede naar de artikelen 39, tweede lid, 41, eerste lid, 42 en 69, vierde lid. Het lijkt wenselijk evenbedoelde definitie alsnog op te nemen in het wetsontwerp, onder aanpassing van genoemde bepalingen.

Artikel 12, eerste lid, tweede volzin

De Raad gaat ervan uit dat de diverse cursussen onderling in duur en studielast zullen verschillen. Om die reden heeft het college zich afgevraagd of in artikel 12, eerste lid, tweede volzin, kan worden volstaan met één in alle gevallen toepasselijke termijn, mede gelet op de in paragraaf 1.1 van de memorie van toelichting bedoelde vrijheid van studietempo.

Artikel 23

In tegenstelling tot artikel 31, eerste lid (oud) voorziet de thans voorgestelde bepaling niet meer in beëindiging van het lidmaatschap van de bestuursraad wegens het bereiken van de 65-jarige leeftijd, terwijl artikel 26, vierde lid, (nieuw) op dit punt voor wat betreft het lidmaatschap van het college van bestuur niet afwijkt van artikel 34, vierde lid, (oud) en wel voorziet in evenbedoelde ontslaggrond. De Raad acht een toelichting op dit punt op zijn plaats.

Artikel 35

Naast de aanstellingen, zoals genoemd in het eerste lid, onder b en c, mist de Raad de vermelding van de zogenaamde «duo-baan».

Artikel 36, tweede lid

Gegeven de in het eerste lid van artikel 36 aan de Kroon toegekende bevoegdheid tot het benoemen en ontslaan van hoogleraren, ligt het bepaalde in het tweede lid van artikel 36, dat bij het door de bestuursraad van de Open Universiteit vast te stellen bestuursreglement regels worden gegeven met betrekking tot de benoemingsprocedure, naar 's

Raads oordeel niet voor de hand. De regeling volgens welke de Kroon zijn bevoegdheid uitoefent, zal bij algemene maatregel van bestuur moeten worden getroffen. Wellicht moet het tweede lid van artikel 36 gezien worden in het licht van de bepalingen uit het oude ontwerp waarvoor dit artikellid in de plaats is getreden. Artikel 47, tweede tot en met vijfde lid, (oud) behelsde een uitgebreide regeling met betrekking tot de wijze waarop het college van bestuur met betrekking tot elke te vervullen hoogleraarsfunctie in overeenstemming met de bestuursraad een aanbeveling aan de minister zou moeten doen. Deze bepalingen zijn geschrapt en in plaats daarvan is artikel 36, tweede lid, opgenomen. Voor zover met laatstgenoemde bepaling slechts beoogd wordt de bestuursraad de bevoegdheid toe te kennen een regeling te treffen als voorzien in de leden 2 tot en met 5 van artikel 47 (oud), bestaat daartegen geen bezwaar, doch in dat geval dient de beperkte strekking van de bepaling in de redactie van artikel 36, tweede lid, tot uitdrukking te komen.

Artikel 41

Op grond van artikel 60, eerste lid, aanhef en onderdeel g (oud), diende het medezeggenschapsreglement in elk geval regels te bevatten omtrent de te volgen procedure, indien het college van bestuur dan wel de bestuursraad niet de vereiste instemming van de medezeggenschapsraad verkrijgt. Aangezien genoemd reglement door de bestuursraad met instemming van de medezeggenschapsraad moet worden vastgesteld, leek dit de aangewezen plaats voor een dergelijke geschillenregeling. Bovendien was evenbedoelde regeling in overeenstemming met artikel 65, onderdeel f van het ontwerp WHBO.

Thans wordt evenwel voorgesteld de nadere regeling met betrekking tot bovenbedoelde geschillen te doen geschieden bij een reglement op te stellen door de geschillencommissie. Verwezen zij naar het derde lid van artikel 41.

Bij de Raad is de vraag gerezen of voldoende duidelijk is welke commissie tot uitvoering van deze taak bevoegd is. De eerste volzin van artikel 41, tweede lid, wekt althans de suggestie dat telkens per geschil een commissie wordt samengesteld.

Verwezen zij naar de woorden: «het college van bestuur dan wel de bestuursraad»; dit zal per geval verschillen, waardoor waarschijnlijk ook de derde persoon zal wisselen. Het lijkt onwenselijk dat een dergelijke commissie ad hoc steeds eerst zelf haar werkwijze en de te volgen procedure moet regelen. Bovendien, zelfs als wel van een vaste commissie sprake is, in welk geval de regeling met betrekking tot de samenstelling, neergelegd in artikel 41, tweede lid, eerste volzin, verduidelijking behoeft, heeft de thans gekozen constructie tot gevolg dat het totale bestand aan binnen de Open Universiteit op te stellen reglementen (het examenreglement ex artikel 14, derde lid; het promotiereglement ex artikel 17, eerste lid; het inschrijvingsreglement ex artikel 18, vierde lid; het bestuursreglement ex artikel 31, eerste lid en het medezeggenschapsreglement ex artikel 40, eerste lid) met weer een nieuw reglement wordt uitgebreid, zonder dat in de memorie van toelichting de noodzaak van een afzonderlijke regeling wordt aangegeven. Aldus wordt de doorzichtigheid van de organisatiestructuur van de Open Universiteit naar het voorkomt niet bevorderd. De Raad geeft in overweging terug te grijpen naar de regeling in het oude ontwerp, die aansluit bij de ontwerp-WHBO, tenzij voor de thans voorziene wijziging alsnog klemmende argumenten in de memorie van toelichting kunnen worden aangevoerd.

Artikel 54

In artikel 77 (oud) werd bepaald dat de geldelijke aansprakelijkheid van het Rijk voor het beheer van de Open Universiteit beperkt is tot de schulden, die na haar liquidatie als rechtspersoon mochten overblijven. De redactie van deze bepaling was geheel in overeenstemming met de artikelen 109, eerste lid, WWO, 198, eerste lid, van de ontwerp-WWO 1981 en 2 van de Wet van 14 mei 1981 (Stb. 336), houdende machtiging tot oprichting van de Stichting Opbouw Open Universiteit. Het met artikel 77 (oud) corresponderende artikel 54 van het voorliggende ontwerp is evenwel ruimer geformuleerd, doordat slechts bepaald wordt dat het Rijk aansprakelijk is voor evenbedoelde schulden. Zulks laat, naar het voorkomt, andere aansprakelijkheden in principe onverlet. Deze wijziging, zowel ten opzichte van het

ontwerp als ten opzichte van bovengenoemde (ontwerp-)bepalingen, wordt niet toegelicht. In de memorie van toelichting zou alsnog uiteen moeten worden gezet met welk oogmerk evenbedoelde wijziging is aangebracht.

Artikel 62, eerste lid

De Raad acht het wenselijk in dit artikellid te verwijzen naar de Wet van 14 mei 1981 (Stb. 336), houdende machtiging tot oprichting van de genoemde stichting.

Artikel 65

In artikel 65, eerste en tweede lid, is sprake van afwijking van het bepaalde in artikel 26, eerste onderscheidenlijk derde lid. Artikel 65 wijkt echter mede af van artikel 26, tweede lid, en kan ook een afwijking inhouden van artikel 26, vijfde lid. Heroverweging van artikel 65 komt de Raad daarom wenselijk voor.

Artikel 68, eerste lid

De Raad geeft in overweging deze bepaling, voor zover betrekking hebbend op registergoederen, te heroverwegen in het licht van artikel 5, tweede lid, van de statuten van de in artikel 62, eerste lid, genoemde stichting. Volgens deze statutaire bepaling staat het de stichting niet vrij registergoederen te verwerven.

Artikel 69, tweede lid

Artikel 39, tweede lid, bepaalt onder meer dat de leden van de medezeggenschapsraad zonder last of ruggespraak stemmen (laatste volzin). Aangezien dit artikellid in artikel 69, derde lid, van overeenkomstige toepassing wordt verklaard op de voorlopige medezeggenschapsraad, bedoeld in het eerste lid van laatstgenoemd artikel, kan de laatste volzin van artikel 69, tweede lid, waarin wordt bepaald dat de leden van de voorlopige medezeggenschapsraad zonder last of ruggespraak stemmen, naar 's Raads oordeel vervallen.

Artikel 69, vierde lid

De Raad meent dat het bepaalde in artikel 64, vierde lid, vanaf de woorden: «met dien verstande dat ...», overbodig is, naast de vantoepassingverklaring van de artikelen 40 en 41 op het

voorstel voor een reglement als bedoeld in artikel 40, eerste lid (medezeggenschapsreglement) van het college van bestuur aan de voorlopige medezeggenschapsraad. Verwezen zij naar artikel 40, tweede lid, juncto artikel 41, eerste lid.

Hoofdstuk VIII

Dit hoofdstuk strekt tot aanvulling van een aantal wettelijke bepalingen die voorzien in benoemingsvereisten, voor zover het daarbij gaat om het met goed gevolg afgelegd hebben van een doctoraal examen aan een Nederlandse universiteit of hogeschool in de zin van de WWO. Gelet op het gevaar van onvolledigheid is bij de Raad de vraag gerezen of het niet beter is in het onderhavige wetsontwerp in het algemeen te bepalen dat aan evenbedoelde benoemingsvereisten ook is voldaan, indien met goed gevolg een doctoraal examen is afgelegd aan de Open Universiteit, zoals geregeld in de Wet op de Open Universiteit.

Bovendien zou overwogen moeten worden of niet ook voorzieningen moeten worden getroffen voor de gevallen waarin wettelijke regelingen het bezit van een h.b.o.-diploma eisen. Krachtens artikel 13, tweede lid, aanhef en onderdeel a, kan het aan de Open Universiteit af te leggen examen van een diplomaprogramma immers ook gelijk of gelijkwaardig zijn aan een examen, geregeld krachtens de wetten, regelen het hoger beroeps- onderwijs. De Raad meent in dit verband te moeten wijzen op het gevaar dat hoofdstuk VIII van het wetsontwerp aanleiding geeft tot ongewenste redeneringen à contrario.

Artikel 76

Het bepaalde onder a van artikel 76 lijkt overbodig naast het bepaalde onder b. Verwezen zij naar de wijziging van met artikel 19b van de Beroepswet vergelijkbare bepalingen in de artikelen 78, 84 en 88 van het onderhavige wetsontwerp.

Artikel 78

Aangezien de Open Universiteit geen faculteiten kent, zal voor het geval aan het benoemingsvereiste, neergelegd in artikel 65, eerste lid, van de Wet op de Raad van State is voldaan op grond van een met goed gevolg afgelegd doctoraal examen aan de Open Universiteit, een voorzie-

ning moeten worden getroffen naast het bepaalde in de laatste volzin van laatstgenoemd artikellid.

5. Memorie van toelichting

Paragraaf 2.2

Het is de Raad niet geheel duidelijk waarom in de laatste volzin onder «Samenhang» ter zake van de organisatie van het schakelaanbod in samenwerking met de bestaande voorzieningen in de volwasseneneducatie, wordt gesteld dat daarbij met name gedacht kan worden aan particuliere instellingen. Het college tekent daarbij aan dat avondscolen, die zijns inziens in het kader van het schakelaanbod een belangrijke rol kunnen vervullen, overwegend niet-particulier zijn. Een nadere motivering van de aangehaalde passage lijkt wenselijk.

Paragraaf 3.8

Bij de Raad is de vraag gerezen of het gestelde in de eerste volzin van de laatste alinea van paragraaf 3.8 (onderzoek) van de memorie van toelichting een herhaling c.q. samenvatting van, dan wel een aanvulling op het voorafgaande is. De redactie van deze passage ware in die zin te heroverwegen.

Paragrafen 3.4 en 4.1 en hoofdstuk VI

Naar aanleiding van het gestelde in paragraaf 4.1 met betrekking tot de taak van de eenheid beleidsvoorbereiding en in paragraaf 3.4 alsmede in hoofdstuk VI met betrekking tot de taak van de onderwijscommissies, in beide gevallen voor zover het gaat om de voorbereiding van het onderwijsaanbod, geeft de Raad in overweging in de memorie van toelichting een nadere uiteenzetting op te nemen omtrent de onderlinge verhouding en de taakafbakening tussen beide genoemde organen. Gelet op het gestelde in hoofdstuk VI, onder d, meent het college een soortgelijke suggestie te moeten doen voor wat betreft de onderlinge verhouding en de taakafbakening tussen de onderwijscommissies en de eenheid evaluatie en onderzoek, waarvan in paragraaf 4.1 van de memorie van toelichting sprake is.

6. Voor enkele redactionele kanttekeningen moge het college verwijzen naar de bij het advies behorende bijlage.

Lijst van redactionele kanttekeningen, behorende bij het advies nr. W05.83.0427/13.3.42 van de Raad van State van 20 oktober 1983

- In artikel 10, eerste lid, ware na «college van bestuur», te lezen: deze in plaats van dit.
- In artikel 13, eerste lid, ware na «examens» te lezen: verbonden aan, in plaats van «van». Een zelfde wijziging ware aan te brengen in het tweede en derde lid.
- In het tweede lid van laatstgenoemd artikel, ware na: «aan» een dubbele punt op te nemen.
- De redactie van artikel 18, vierde lid, laatste volzin, ware met betrekking tot de zinsnede «alsmede elke wijziging» in overeenstemming te brengen met de redactie van artikel 31, tweede lid, eerste volzin, waarin gesproken wordt van: of een wijziging.
- In onderdeel e van artikel 32 ware na «leden» in te voegen: van de bestuursraad.
- In artikel 34, eerste lid, ware tussen «voor zover» en «bevoegdheden» in te voegen: de.
- De vraag rijst of in artikel 38, derde lid, onderdeel a, na «een tentamen», niet moet worden ingevoegd: of examen;. Eveneens rijst de vraag of in het zevende lid niet moet worden voorzien in het geval dat een examen wordt afgelegd.
- Gelet op het feit dat in artikel 1 sprake is van de medezeggenschapsraad en gelet op het bestaan van de bestuursraad, verdient het geen aanbeveling eerstgenoemde raad in de artikelen 39 en volgende aan te duiden als «de raad». Indien duidelijk is, welke raad wordt bedoeld, omdat even tevoren van de medezeggenschapsraad sprake was en de bestuursraad niet is genoemd, ware te spreken van «deze raad» of «die raad».
- Gelet op de in artikel 1 gegeven definitie van «medezeggenschapsraad», kunnen in artikel 40, tweede lid, de woorden «in artikel 39, eerste lid, bedoelde» vervallen.
- Gelet op de in artikel 1 gegeven definitie van «bestuursraad», ware dit college in artikel 43, tweede lid, niet aan te duiden als «de raad», teneinde iedere verwarring met de medezeggenschapsraad uit te sluiten.
- In de artikelen 65, eerste lid en 66 dient verwezen te worden naar de in artikel 62, eerste lid genoemde c.q. bedoelde statuten.

– Overeenkomstig de in hoofdstuk VIII aangehouden redactie, dient in artikel 82 na de woorden «Open Universiteit», te worden gelezen: , zoals geregeld in de Wet op de Open Universiteit.

– In de voorlaatste alinea van paragraaf 1.4 van de memorie van toelichting, ware in de eerste volzin in plaats van «verantwoordelijk» te lezen: verantwoord.

– De redactie van de voorlaatste alinea van paragraaf 4.1.1 van de memorie van toelichting heeft herziening.

– De redactie van punt c onder «onderwijscommissies» in hoofdstuk VI van de memorie van toelichting heeft herziening.

