

Vergaderjaar 1983-1984

18 227

Wet op de Open Universiteit

C

NADER RAPPORT

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 17 januari 1984

Blijkens de mededeling van de directeur van Uw Kabinet van 18 augustus 1983, nr. 7 machtigde Uwe Majesteit de Raad van State, zijn advies betreffende het bovenvermelde ontwerp rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 20 oktober 1983, nr. W05.83.0427/13.3.42, moge ik, mede namens mijn ambtgenoot van landbouw en visserij, U hierbij aanbieden.

I. INLEIDING

1. Algemeen

De Raad van State heeft tweemaal geadviseerd over een ontwerp van Wet op de Open Universiteit met memorie van toelichting: op 14 september 1982 en op 20 oktober 1983. Eerstgenoemd advies (hierna: advies 1982) betreft het wetsontwerp (hierna: ontwerp-1982) dat volgde op het voorontwerp van wet van juni 1981.

Het ontwerp-1982 is na het uitbrengen van het desbetreffende advies ambtshalve ingrijpend gewijzigd in verband waarmee de Raad van State ook over het daaruit resulterende ontwerp (hierna: ontwerp 1983) om advies is gevraagd. Dit advies (hierna: advies 1983) werd op 20 oktober 1983 uitgebracht. Alhoewel beide adviezen

en beide onderliggende ontwerpen van wet zullen worden gepubliceerd, zal slechts het aangepaste ontwerp-1983 als wetsontwerp worden ingediend. Het ontwerp-1982 wordt mitsdien buiten behandeling gelaten.

Dit Nader rapport betreft het advies-1983 alsmede het advies-1982 voor zover de Raad van State dit blijkens zijn advies-1983 handhaaft. Het Nader rapport volgt de indeling van het advies-1983. Het vorenstaande behelst een reactie op paragraaf 1 en op de inleidende opmerkingen van paragraaf 2 van dat advies.

2.1. *Democratisering en bestuurlijke inrichting*

Het ontwerp-1983 stemt op het stuk van democratisering en bestuurlijke inrichting vrijwel overeen met het ontwerp-1982. De Raad van State handhaaft dan ook zijn eerdere opmerkingen ter zake. Hij wijst er in zijn advies-1982 op dat ter zake van de samenstelling van de bestuursorganen van de Open Universiteit de vertegenwoordiging, van c.q. de beïnvloedingsmogelijkheden voor studenten geringer zullen zijn ten opzichte van de regeling met betrekking tot de instellingen voor w.o., neergelegd in de ontwerp-WWO-1981 (zoals bij de Tweede Kamer is ingediend met nummer 16802). De Raad grondt dit

op de artikelen 67, derde lid, 68 en 73 van de ontwerp-WWO-1981, die respectievelijk regelen dat een gedeelte van het college van bestuur wordt gekozen door de universiteitsraad waarin studentenvertegenwoordigers zitting hebben, dat bij gebrek aan vertrouwen een universiteitsraad een gekozen lid van het college van bestuur kan ontslaan en dat de universiteitsraad voor ten hoogste vijftien leden van de universitaire gemeenschap bestaat, van welk deel voorts ten hoogste eenderde uit studenten kan bestaan. Gezien dit laatste zal het percentage studenten, vertegenwoordigd in de bestuursraad, lager zijn dan het percentage studentenvertegenwoordigers in universiteitsraden, indien de bestuursraad het maximum aantal leden zal hebben.

Ik merk naar aanleiding hiervan in algemene zin op, dat bij het bepalen van de bestuurlijke inrichting van de Open Universiteit wezenlijk andere overwegingen hebben voorgestaan dan bij de bestuurlijke inrichting van de openbare universiteiten het geval is. Reeds hierdoor is uiterste terughoudendheid geboden bij het trekken van parallellen op dit punt tussen de ontwerp-WWO-1981 en het onderhavige wetsontwerp. Zo moet bij de inrichting van de bestuursorganisatie rekening worden gehouden met het gegeven dat open hoger afstandson-

derwijs slechts door één rijksinstelling, de Open Universiteit, zal worden verzorgd. Dit gegeven leidde tot overeenstemming tussen de regering en de Tweede Kamer ten aanzien van de stelling, dat de twee bestuursorganen van de Open Universiteit, de bestuursraad en het college van bestuur, opdracht hebben de pluriformiteit te bewaken (Tweede Kamer, zitting 1979-1980, OCV 53, d.d. 2 juni 1980). Dit houdt in, dat daarmee bij hun samenstelling rekening wordt gehouden. De bestuursraad is daarom noch naar opdracht, noch naar samenstelling, op één lijn te stellen met een universiteitsraad. Bij de benoeming van de meerderheid van de leden van de bestuursraad is pluriformiteit een leidraad, terwijl ook bij de benoeming van de voorzitter van de bestuursraad door de Kroon de pluriformiteit gewicht in de schaal zal leggen.

Het aldus veilig stellen van pluriformiteit heeft inderdaad ten gevolge, dat het percentage studentenvertegenwoordigers in de bestuursraad, bij een maximale omvang van deze raad geringer is dan de ontwerp-WWO-1981 voor studenten in een universiteitsraad mogelijk maakt.

Met betrekking tot de mogelijkheden van de studenten om invloed uit te oefenen op het bestuur van de Open Universiteit wijs ik erop, dat de Open Universiteit naast de bestuursraad ook nog kent een medezeggenschapsraad waarin naast het personeel ook de studenten zijn vertegenwoordigd. Tot deze tweesporigheid is besloten in verband met het bijzondere karakter van de Open Universiteit.

Anders dan de bestuurlijke organisatie van de Open Universiteit wordt die van de openbare universiteiten gekenmerkt door een gelede structuur, met drie niveaus en met eigen bevoegdheden van de bestuursorganen op elk van de niveaus. Deze structuur vereist een inspraakregeling op elk van deze niveaus die is gebaseerd op de verschillen in werkkterrein en de daarbij behorende bevoegdheden en op een daarbij behorende wisselende samenstelling van de diverse raden en besturen, al naar gelang van de kwalificatie van en het belang voor de deelnemende geledingen van de universitaire gemeenschap: wetenschappelijk personeel, ondersteunend en beheerspersoneel en studenten.

De structuur van de Open Universiteit verschilt wezenlijk van de hierboven geschetste structuur. De Open

Universiteit kent namelijk geen basis-, midden- en centraal niveau, en is derhalve bestuursorganisatorisch ongeleed. Bovendien wonen en werken studenten en personeel over het gehele land verspreid. Voorts zal de Open Universiteit bijzondere aandacht moeten schenken aan de wijze waarop studenten bij de ontwikkeling en de uitvoering van het onderwijs worden betrokken (zie par. 4.1.1 memorie van toelichting).

Op de wensen, die de Raad van State ten aanzien van de medezeggenschapsregeling zelf heeft, ga ik hieronder in paragraaf 2.2: «Medezeggenschap» nader in.

Wat betreft de opmerking van de Raad met betrekking tot de invloed van de studentenvertegenwoordigers op de benoeming van de leden van het college van bestuur, wijs ik op artikel 26, tweede lid, van het onderhavige wetsontwerp volgens hetwelk bij de benoeming van die leden ook de bestuursraad moet worden gehoord.

De Raad wijst in het kader van de bestuurlijke inrichting tenslotte nog op artikel 32, tweede lid, van het ontwerp-1982 dat – behoudens een tweetal uitzonderingen – de uitoefening van de eigen bevoegdheden door de bestuursraad, afhankelijk stelt van een initiatief van het college van bestuur, zulks in tegenstelling tot de regeling in de ontwerp-WWO-1981. Bij wijze van voorbeeld verwijst de Raad naar de artikelen 78, 183, 184 en 189 van de ontwerp-WWO-1981, waaruit blijkt dat ter zake van de vaststelling van de begroting, het ontwikkelingsplan en het financieel schema door de universiteitsraad, een daartoe strekkend voorstel van het college van bestuur niet imperatief is voorgeschreven.

Nadere overweging leidde mij tot het besluit de Raad in zoverre te volgen in zijn advies, dat in het ontwerp-1983 is voorzien in de mogelijkheid dat de bestuursraad eigener beweging besluit dat bepaalde diplomaprogramma's en cursussen tot ontwikkeling worden gebracht en dat regionale studiecentra worden ingesteld dan wel opgeheven (artikel 24, tweede lid, van het ontwerp-1983). Het advies is niet gevolgd voor de overige in artikel 24, eerste lid, van het ontwerp-1983 genoemde besluiten, waaronder vaststelling van de begroting en het meerjarenplan, om reden van het feit dat ten aanzien van die onderwerpen de pluriformiteit geen rol speelt en deze onderwerpen voornamelijk van bestuurlijk-technische aard zijn.

2.2. Medezeggenschap

De Raad merkt in het advies-1982 op, dat het wetsontwerp-1982 voorziet in de instelling van een medezeggenschapsraad en de opstelling van een medezeggenschapsreglement, in hoofdlijnen overeenkomstig de regeling vervat in de Wet medezeggenschap onderwijs (Stb. 1981, 778). Het in het ontwerp-1982 neergelegde stelsel komt er volgens de Raad op neer, dat met betrekking tot de meeste aangelegenheden, waarmee de medezeggenschapsraad bemoeienis zal hebben, in het medezeggenschapsreglement dient te worden geregeld of ter zake van die aangelegenheden de instemming van (een deel van) de medezeggenschapsraad is vereist dan wel het advies van (een deel van) die raad moet worden ingewonnen. De Raad merkt voorts op, dat in de memorie van toelichting bij de Wet medezeggenschap onderwijs in die wet voor evenbedoeld stelsel is gekozen in verband met de veelvormigheid van het onderwijsveld, waarvoor de regeling zal gelden. Derhalve dient deze wet ruimte te laten voor de eigen vrijheid en verantwoordelijkheid van de scholen. Deze redengeving gaat voor wat betreft de regeling van de medezeggenschap binnen de Open Universiteit, naar het de Raad van State voorkomt, niet op. Nu het ontwerp slechts betrekking heeft op één bepaalde onderwijsinstelling, lijkt het – naar de mening van de Raad – zeer wel mogelijk, dat in casu de wetgever zelf aangeeft in welke gevallen de instemming en in welke gevallen het advies van (een deel van) de medezeggenschapsraad is vereist. Zulks biedt, volgens de Raad, een grotere zekerheid aan het personeel en de studenten, die tezamen, indien de bestuursraad het maximale aantal leden zal tellen, in deze raad een minderheid vormen. Indien het in het ontwerp neergelegde stelsel gehandhaafd blijft, behoeft naar het oordeel van de Raad de terughoudendheid van de wetgever op dit essentiële onderdeel van de regeling van de medezeggenschap een eigen, op dit ontwerp toegesneden motivering.

Wat deze opmerkingen van de Raad van State betreft breng ik het volgende naar voren.

Het wetsontwerp heeft betrekking op slechts één instelling. Om die reden deel ik de mening van de Raad, dat de motivering bij het ontwerp-1982 van de keuze voor een stelsel zoals neergelegd in de Wet medezeggen-

schap onderwijs tekort schiet. Het is daarom ook dat in het daarop volgende ontwerp-1983 primair is gestreefd naar een regeling die zoveel mogelijk rekening houdt met de voor de Open Universiteit geldende specifieke omstandigheden en onzekerheden. Deze benadering heeft geresulteerd in een eigensoortige regeling met daarin wel opgenomen de essentialia van het stelsel van de Wet medezeggenschap onderwijs. Van een bepaling die aangeeft in welke gevallen de instemming en in welke gevallen het advies van (een deel van) de medezeggenschapsraad is vereist, is nadrukkelijk afgezien. Een uitputtende bevoegdheidstoekenning in de wet zelf maakt het door haar starheid onmogelijk om de medezeggenschap na verloop van tijd, gelet op bepaalde ervaringen en gezien de verlangens van de betrokkenen, anders in te richten. Het ligt meer voor de hand om de concrete bevoegdheidstoekenning te maken tot een zaak van het door de Open Universiteit op te stellen reglement, welk reglement indien nodig kan worden gewijzigd. Het reglement alsmede elke wijziging ervan behoeft de instemming van de medezeggenschapsraad.

In het ontwerp-1983 is er gezien het vorenstaande ook vanaf gezien om in de wet zelf de aangelegenheden te noemen die vatbaar zijn voor instemmingsrecht of adviesbevoegdheid van de medezeggenschapsraad. Het bestuur van de Open Universiteit en de medezeggenschapsraad zullen daar zelf over beslissen. Slechts enkele zaken zijn expliciet vermeld, als een minimumgarantie voor personeel en studenten. Voorts zijn enkele zaken uitdrukkelijk onttrokken aan het instemmingsrecht, om de redenen die zijn opgenomen in paragraaf 4.3 van de memorie van toelichting. Daarnaast zij kortheidshalve verwezen.

De Raad van State ziet de meer globale regeling in artikel 40, vierde lid, van het ontwerp-1983 ten opzichte van de artikelen 56 en 57 van het ontwerp-1982 als een stap in de verkeerde richting. Op de beweegredenen van de Raad die aan deze afwijzende reactie ten grondslag liggen ben ik in het voorafgaande al ingegaan.

Ten slotte wijst de Raad erop dat artikel 40, vierde lid, zou moeten worden uitgebreid met belangrijke beslissingen ter zake van het beheer, de organisatie en de omvang van de werkzaamheden van de Open Universiteit. Deze opmerking van de Raad heeft mij aanleiding gegeven de tekst van artikel 40, vierde lid, onder a, in

de door de Raad voorgestelde zin aan te passen. Ten slotte is het bezwaar weggenomen dat de Raad in het advies-1983 maakte tegen het ontbreken van enige voor het adequaat functioneren van de medezeggenschapsraad belangrijke waarborgen in het ontwerp-1983 die waren opgenomen in het ontwerp-1982. De desbetreffende bepalingen van het ontwerp-1982 zijn thans opnieuw opgenomen op de volgende wijze:

artikel 53, vierde lid (oud) is thans: artikel 39, zesde lid;

artikel 55, eerste en derde lid (oud) is thans: artikel 39, vierde en vijfde lid;

artikel 58, tweede lid (oud) is thans: artikel 40, zesde lid;

artikel 60, tweede lid (oud) is thans opgenomen in artikel 39, eerste lid.

2.3. Advisering

De Raad merkt op, dat het onderhavige wetsontwerp – dit in tegenstelling tot het wetsontwerp 1982 – geen algemene bepalingen betreffende het verplicht horen van de Academische Raad, de Onderwijsraad en de HBO-Raad behelst. De verplichting tot het horen van genoemde raden – aldus de Raad – bestaat uitsluitend indien dit is voorzien in een specifieke bepaling houdende een beslissings- en 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). Te dien aanzien merk ik op dat tegen de achtergrond van dienovereenkomstige regelingen (met name artikel 76 van de ontwerp-WWO-1981) het aanbeveling verdient een soortgelijke benadering te volgen in het onderhavige wetsontwerp. Mitsdien is afgezien van het horen van die raden in de door de Raad voorgestelde gevallen.

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 advies-1982 bedoelde vraag, betreffende aanbieding door de Open Universiteit van opleidingen van de tweede fase. Ik beantwoord deze vraag thans als volgt.

De Open Universiteit zal zich met name richten op de vormgeving van w.o. en h.b.o.-programma's van de eerste fase.

De Nota Beiaard die binnen afzienbare tijd zal verschijnen zal duidelijkheid verschaffen aangaande de tweede fase-opleidingen w.o. Of en zo ja, in welke gevallen de Open Universiteit dergelijke tweede fase-opleidingen zal gaan verzorgen, kan te zijner tijd beantwoord worden. De inrichting van het wetsontwerp is van dien aard, dat niet is uitgesloten dat de Open Universiteit dergelijke opleidingen verzorgt.

De Raad zegt voorts kennis te hebben 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. Ik merk op dat duidelijk onderscheid gemaakt moet worden tussen de vereisten waaraan voldaan moet zijn om bij de Open Universiteit te kunnen worden ingeschreven (artikel 18) en de vereisten waaraan moet zijn voldaan om tot een examen te kunnen worden toegelaten (artikel 13).

Het tweede lid, laatste volzin, van artikel 13 houdt een garantie in, dat de Open Universiteit tenminste dezelfde eisen van inhoudelijke aard (bij voorbeeld samenstelling en zwaarte van het vakkenpakket) stelt met betrekking tot de examens als bedoeld in het tweede lid, sub a en b, als worden gesteld in de desbetreffende wetten die dergelijke examens regelen. Ten slotte is het de Raad niet geheel duidelijk hoe het bepaalde in artikel 13, vierde lid, zich verhoudt tot de vrijheid van tempobepaling, bedoeld in paragraaf 1.1 van de memorie van toelichting. Naar mijn mening is deze opmerking van de Raad juist en nadere bezinning ten aanzien van dit artikel lid heeft ertoe geleid dat dit artikellid in het wetsontwerp is vervallen.

2.5. Rechtsbescherming

De Raad kan zich thans grotendeels verenigen met de ter zake van de rechtsbescherming in het onderhavige

ontwerp gekozen systematiek, welke er in hoofdlijnen op neerkomt dat tegen de beslissingen genomen op grond van hoofdstuk IV (bekostiging) Kroonberoep open staat en dat overigens Arob-beroep mogelijk zal zijn. De beslissing op dit laatste het geval is, berust – volgens de Raad – uiteraard bij de Afdeling rechtspraak van de Raad van State. In de memorie van toelichting ware zulks te vermelden. Met de Raad ben ik van mening dat de beslissing op in een voorkomend geval Arob-beroep mogelijk is bij de Afdeling rechtspraak van de Raad van State berust. De suggestie van de Raad om zulks in de memorie van toelichting te vermelden heb ik overgenomen.

De Raad geeft in overweging – nu in artikel 31, derde lid, Kroonberoep wordt opengesteld ter zake van gehele of gedeeltelijke onthouding van goedkeuring door de minister aan het bestuursreglement – om eveneens 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 ontwerp 1983.

De Raad grondt zijn suggestie op het sterk discretionaire karakter van de onderhavige bevoegdheid van een orgaan van de centrale overheid. Gezien de regeling in artikel 31, derde lid, en de redenering van de Raad ben ik met de Raad van mening dat het dienstig is 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 ontwerp 1983.

Artikel 18 van het onderhavige wetsontwerp is op dit punt aangevuld.

2.6. Financiële gevolgen

De Raad acht het wenselijk meer inzicht te verkrijgen in de te verwachten hoogte van de bijdragen van studenten. Deze problematiek heb ik nog in studie. Zodra deze studie is afgerond zal nadere besluitvorming plaatsvinden.

Overigens heb ik mij gerealiseerd naar aanleiding van deze opmerking van de Raad van State, dat het oneigenlijk is om in een memorie van toelichting op een ontwerp van wet begrotings- en meerjarencijfers op te nemen. Deze cijfers zijn immers onderhevig aan mogelijke jaarlijkse veranderingen welke tot stand kunnen

komen door beleidsvoornemens mijnerzijds, begrotingsoverleg met de instelling en de behandeling in de Staten-Generaal. Om bovengenoemde redenen heb ik de desbetreffende passages in de memorie van toelichting dan ook geschrapt.

3. Deregulering

De Raad van State heeft het als een gemis ervaren dat in de memorie van toelichting niet nader wordt aangegeven wat de bewindslieden precies voor ogen staat wanneer zij in die toelichting 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. De Raad wijst in dit verband op de visie van het kabinet met betrekking tot deregulering, en op het Tussenbericht van de Commissie-Geelhoed, belast met de voorbereiding van de algemene beleidsuitgangspunten op het stuk van de deregulering. De Ministerraad heeft 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 Raad van State acht het voor zover bij de voorbereiding van concrete wetsontwerpen vooruit wordt gelopen op de formulering van het definitieve regeringsbeleid, wenselijk dat in de toelichting op die wetsontwerpen inhoudelijk wordt ingegaan op de daarbij gehanteerde uitgangspunten en dat niet wordt volstaan met een algemene verwijzing naar «het dereguleringsprincipe» of «het streven van het kabinet naar deregulering». De Raad acht zulks in casu temeer wenselijk, nu de in het wetsontwerp aangebrachte wijzigingen, die blijkens de memorie van toelichting passen in het kader van het dereguleringsstreven, naar zijn oordeel in veel gevallen in wezen neerkomen op verschuiving van de regelgeving naar een lager niveau, hetgeen een verdergaande mate van delegatie van regelende bevoegdheden impliceert.

Hierbij wijst de Raad erop dat een en ander gepaard kan gaan met grotere dichtheid en ondoorzichtigheid van de regelgeving en haaks lijkt te staan op de visie van het kabinet met betrekking tot deregulering en op de voorlopige bevindingen van de Commissie-Geelhoed.

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad breng ik het volgende naar voren.

Inderdaad wordt het door de Raad aangehaalde, door mij in het ontwerp-1983 gehanteerde «beginsel van deregulering» onvoldoende verklaard in de memorie van toelichting. Ik merk dienaangaande thans ter nadere toelichting op, dat de door de Ministeraad aanvaarde, in het Tussenbericht van de Commissie-Geelhoed neergelegde voorlopige algemene uitgangspunten voor het dereguleringsbeleid uiteraard hebben gefungeerd als toetssteen voor het ontwerp zoals dat ten tweede male aan de Raad om advies is voorgelegd. Overigens wijs ik er hierbij op dat de heroverweging van het ontwerp-1982 (nadat de Raad van State over dat ontwerp had geadviseerd), haar voornaamste aanleiding vond in het feit dat de dereguleringsgedachte juist vorm begon te krijgen en het mij opportuun voorkwam daarop bij de voorbereiding van dit ontwerp in te haken.

Bij de dereguleringsoperatie die uiteindelijk leidde tot het ontwerp-1983, bestond evenwel niet op alle punten al een heldere, bezonken visie op de consequenties die voor dit specifieke wetsontwerp moesten worden verbonden aan de, nog maar kort voor de tweede adviesaanvraag aan de Raad van State gepubliceerde algemene dereguleringsuitgangspunten zoals deze de instemming van het Kabinet hadden verkregen.

Een tweede punt waarop ik de aandacht vestig is het volgende.

Bij de voorbereiding van het ontwerp-1983 is onder meer het beginsel van functionele decentralisatie gehanteerd, waaronder wat de regelgeving voor de Open Universiteit betreft is verstaan: overlating waar enigszins mogelijk en verantwoord van een bepaalde materie, al dan niet binnen wettelijke randvoorwaarden, aan de betreffende instelling zelf (het in principe zelf regelen van de eigen zaken). Het betreft hier overigens een benadering die in algemene zin wordt voorgestaan voor het h.o., niet slechts voor de Open Universiteit. Toepassing van dit beginsel leidt tot minder regels in de centrale regeling, ofschoon dit niet behoeft te betekenen dat dit in het algemeen tot een vermindering van regelingen leidt.

Het advies van de Raad alsmede het inmiddels verkregen scherper zicht op de wijze waarop bij dit wetsontwerp de uitgangspunten van de Commissie-Geelhoed tot uitdrukking zouden

moeten worden gebracht, heeft mij aanleiding gegeven de verantwoordelijkheden van de centrale overheid jegens de Open Universiteit opnieuw te bezien. Dit heeft ertoe geleid dat het ontwerp-1983, zoals uit het navolgende blijkt, op enkele onderdelen is gewijzigd. Deze wijzigingen passen beter in het dereguleringsbeleid van het Kabinet. Zij behelzen voor een deel een terugkeer naar de regeling die in het ontwerp-1982 was vervat.

De Raad van State wijst er vervolgens op dat het wetsontwerp enerzijds de totstandkoming van een regeling met betrekking tot de wijze waarop het onderwijsaanbod gestalte dient te krijgen grotendeels delegeert naar het bestuursreglement c.q. het Open Universiteit-Statuut, doch dat anderzijds de memorie van toelichting nauwkeurig aangeeft hoe naar het oordeel van de bewindslieden het onderwijsaanbod tot stand zal moeten komen. De Raad vraagt zich gezien dit laatste en gelet op artikel 31, tweede lid, van het ontwerp af, welk praktisch effect de delegatie uiteindelijk heeft voor de deregulering van de totstandkomingsprocedure, en wijst erop dat een verschuiving van de regelgeving bij formele wet naar «regelgeving» bij memorie van toelichting vermeden moet worden.

Op grond van het vorenstaande lijkt de Raad opnemings in het wetsontwerp van de hoofdlijnen van de in de memorie van toelichting geschetste gang van zaken wenselijk, aangezien aldus, naar de Raad opmerkt, een grotere duidelijkheid wordt gecreëerd omtrent met name de grenzen van de in artikel 10, eerste lid, neergelegde regelingsbevoegdheid.

Met de opmerking van de Raad over «regelgeving» bij memorie van toelichting ben ik het vanzelfsprekend eens. Opnemings van de bedoelde passage in de toelichting had dan ook geenszins de bedoeling om de ruime delegatie in de wet naar het bestuursreglement weer volledig in te perken. Wel heb ik mede naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad besloten om aan artikel 10 een bepaling toe te voegen, krachtens welke bij algemene maatregel van bestuur voorschriften worden gegeven waaraan de Open Universiteit zich bij de vaststelling van een procedure voor de totstandkoming van het onderwijsaanbod zal hebben te houden. De wet noemt daarbij zelf de onderwerpen die in ieder geval in bedoelde algemene maatregel van bestuur geregeld moeten worden. De memorie van toelichting is naar aanleiding van het vorenstaande aangepast.

De Raad maakt er bezwaar tegen dat de regeling van de gevallen waarin en de wijze waarop vrijstellingen worden verleend geheel wordt overgelaten aan de commissie voor de examens. Het college meent, onder verwijzing naar artikel 7, derde lid, en artikel 8, eerste lid, van het wetsontwerp, dat de grondslag om af te wijken van de bepalingen in het OU-Statuut ook in dat statuut zelf moet worden neergelegd. Verder wijst de Raad erop dat de regeling in het vorige ontwerp – het ontwerp-1982 – beter aansluit op de ontwerp-WWO-1981 en de ontwerp-WHBO. Ik merk naar aanleiding hiervan het volgende op.

Uit het enkele feit dat in het OU-Statuut regels zullen worden gesteld met betrekking tot cursussen en diploma-programma's volgt niet dwingend dat ook de regeling betreffende vrijstellingen in dat statuut een plaats moet krijgen. Bij de regels omtrent cursussen en diploma-programma's gaat het immers om inhoudelijke eisen, terwijl de vrijstellingsregeling procedurele voorzieningen betreft voor gelijke behandeling en individuele beslissingen.

De ontwerp-WWO-1981 en de ontwerp-WHBO voorzien wel in een regeling bij statuut, doch daarvoor zijn anders dan voor de Open Universiteit dwingende redenen aanwezig. Daar immers gaat het om een veelheid van instellingen. Door regeling bij statuut in plaats van bij afzonderlijk instellingsreglement wordt voorkomen dat onderling afwijkende regelingen ontstaan en rechtsongelijkheid optreedt. Gelet op deze overwegingen meen ik de in het wetsontwerp neergelegde vrijstellingsregeling te moeten handhaven. Wel is een onderdeel van deze regeling ambtshalve gewijzigd. Het betreft artikel 14, derde lid, dat de indruk kan wekken dat het examenreglement alleen betrekking heeft op de gevallen waarin zonder meer vrijstelling moet worden verleend. Omdat er ook ruimte moet zijn voor afweging van verzoeken om vrijstelling is thans – in aansluiting op de desbetreffende bewoordingen van de ontwerp-WWO-1981 en de ontwerp-WHBO, bepaald dat het examenreglement regelt de wijze waarop en de voorwaarden waaronder vrijstelling kan worden verleend.

De Raad staat vervolgens stil bij de regeling betreffende de inschrijving van studenten, welke regeling in het ontwerp-1983 van lager niveau is (inschrijvingsreglement) dan in het ontwerp-1982 (algemene maatregel

van bestuur). Het college merkt voorts op dat in het ontwerp-1982 de aan de inschrijving verbonden rechten in de wet zelf waren opgesomd, terwijl het huidige ontwerp deze rechten ter regeling geheel overlaat aan het inschrijvingsreglement.

De nu gekozen structuur vormt een verschil met de ontwerp-WWO-1981 en de ontwerp-WHBO, terwijl de terugtrek van de formele wetgever rechtsonzekerheid voor de betrokkene met zich brengt, aldus de Raad. Ik kan mij verenigen met de bezwaren die de Raad aanvoert wat betreft het niet in de wet zelf opnemen van de voornaamste aan de inschrijving verbonden rechten en heb daarom besloten op dit punt de regeling van het ontwerp-1982, die aansluit op de regeling in de beide wetsontwerpen voor w.o. en h.b.o., weer op te nemen.

Ik handhaaf evenwel mijn beslissing om de overige regels in een reglement te doen opnemen, en niet in een algemene maatregel van bestuur. Mijn beweegredenen daarvoor zijn, dat de belangrijkste inschrijvingselementen, te weten de open toelating voor personen van 21 jaar en ouder, alsmede de aan de inschrijving verbonden rechten, in de formele wet zelf zijn geregeld, terwijl de overige inschrijvingsregels hoofdzakelijk procedureeladministratief van aard zijn, zodat de centrale overheid daarvoor niet zelf voorschriften behoeft vast te stellen. Bovendien doet zich de noodzaak niet voor om die regels, door middel van een algemene maatregel van bestuur, af te stemmen op de inschrijvingsregelingen voor de overige instellingen voor hoger onderwijs.

De onduidelijkheid in paragraaf 3.5. van de memorie van toelichting met betrekking tot de passage «hen die niet in Nederlands verblijven» is thans weggenomen.

Een volgend onderwerp dat de Raad aansnijdt betreft de regionale studiecetra. De Raad betreurt het dat de regeling in het ontwerp-1982, die voorzag in een algemene maatregel van bestuur met betrekking tot taak en inrichting van de studiecetra, is vervangen door de summierere regeling, neergelegd in artikel 33 van het ontwerp-1983. Het college wijst erop dat de oude regeling naar buiten toe meer duidelijkheid en zekerheid zou verschaffen omtrent de positie en het functioneren van de studiecetra, welke centra van belang zijn als verbindingsmogelijkheden met de andere voorzieningen op het terrein van de volwasseneducatie en het hoger onderwijs.

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad merk ik op, dat de wet in artikel 3 de onderwijstaak van de Open Universiteit mede plaatst in het kader van de voorzieningen van de volwasseneneducatie en voorts in artikel 4 de Open Universiteit opdraagt om samen te werken met instellingen voor hoger onderwijs en instellingen, werkzaam op het terrein van de volwasseneneducatie, indien dat wenselijk is ten behoeve van (onder meer) de ontwikkeling van een samenhangend geheel van gedifferentieerde voorzieningen op het gebied van het hoger onderwijs dan wel op het gebied van de volwasseneneducatie. De wet noemt voorts als taken van de studiecentra: voorlichting, studieadvies en studiebegeleiding (artikel 33).

Het betreft hier vrij algemeen geformuleerde uitgangspunten, waaruit niet direct concrete aanwijzingen zijn af te leiden voor de taak en de inrichting van de regionale studiecentra waar het de relatie tot de andere voorzieningen op het terrein van de volwasseneneducatie en het hoger onderwijs betreft. Gezien het belang van die relatie nu meen ik bij nader inzien dat zich de noodzaak kan voordoen dat de centrale overheid ingrijpt teneinde die relatie voldoende tot gelding te doen komen. In verband daarmee heb ik besloten om in artikel 33 de mogelijkheid op te nemen dat de minister, in het perspectief van de algemene, in de artikelen 3 en 4 neergelegde doelstellingen, aanwijzingen geeft aan de Open Universiteit omtrent de taak en de inrichting van de regionale studiecentra. Voor een regeling bij algemene maatregel van bestuur, zoals de Raad van State bepleit, zie ik onvoldoende aanleiding. Dit lijkt mij een onnodig zware regeling.

De Raad geeft voorts in overweging om terzake van een beslissing van de minister omtrent goedkeuring van een besluit van de bestuursraad tot instelling dan wel opheffing van studiecentra beroep op de Kroon open te stellen.

Ik heb dit advies overgenomen.

Verder acht de Raad het wenselijk dat het ontwerp-1983, overeenkomstig het ontwerp-1982, bepalingen bevat met betrekking tot de samenstelling van het college van beroep voor de examens en de vereisten voor benoembaarheid als (plaatsvervangend) voorzitter, neergelegd in artikel 50, eerste lid, van het ontwerp-1982 en in artikel 50, derde lid, van de ontwerp-WHBO, aangezien het hier

waarborgen betreft voor onafhankelijkheid en deskundigheid.

Ik heb deze waarborgen opnieuw in het ontwerp opgenomen en overeenkomstig de opmerking van de Raad eveneens in het ontwerp bepaald, dat een weigering van het college van beroep voor de examens om te beschikken wordt gelijkgesteld met een beschikking.

2.7 en 4. Artikelen

Inleiding

In het navolgende wordt ingegaan op de artikelsgewijze opmerkingen van de Raad van State en zijn advies-1982, voor zover deze in paragraaf 2.7. van het advies-1983 worden gehandhaafd, alsmede op de artikelsgewijze opmerkingen van de Raad in paragraaf 4 van het advies-1983.

Artikel 1

Het lijkt de Raad wenselijk om in artikel 1 een definitie van «medezeggenschapsreglement» op te nemen. Nu deze definitie ontbreekt moet in voorkomende gevallen in het ontwerp worden gesproken van het «reglement, bedoeld in artikel 40, eerste lid», zo merkt de Raad op.

Aan de suggestie van de Raad is gevolg gegeven. De desbetreffende bepalingen die terugwijzen naar artikel 40, eerste lid, zijn eveneens aangepast.

Artikel 3

Bij de Raad is de vraag gerezen of het tweede lid, onderdeel a en b van dit artikel dat een deel van de omschrijving van het door de Open Universiteit aangeboden onderwijs bevat, niet nauwer zou moeten aansluiten bij het bepaalde in artikel 1 van de ontwerp-WWO-1981 en artikel 2 van de ontwerp-WHBO. De Raad is van mening, dat nodeloze afwijkingen van de in de twee genoemde wetsontwerpen opgenomen omschrijvingen van w.o en h.b.o moeten worden vermeden. De Raad stelt voorts een definitie van hoger onderwijs voor. Met alle waardering voor de poging van de Raad om te komen tot een nieuwe definitie van hoger onderwijs in het kader van het onderhavige wetsontwerp wordt dezerzijds opgemerkt, dat de omschrijving in artikel 1 van de ontwerp-WWO-1981 en in artikel 2 van de ontwerp-WHBO is toegespitst op respectievelijk het wetenschappelijk onderwijs en het hoger beroepsonderwijs.

Gezien de taak die aan de Open Universiteit is toegedacht te weten het verzorgen van open hoger afstandsonderwijs, ligt het meer voor de hand een omschrijving te kiezen die het wetenschappelijk onderwijs en de hoger beroepsonderwijs in zich verenigt, daarbij vooruitblikkend naar de omschrijving van hoger onderwijs zoals die voor ogen staat bij de voorbereiding van een ontwerp van Kaderwet hoger onderwijs.

Voorts merkt de Raad op, dat in genoemde ontwerp-artikelen van de ontwerp-WWO-1981 en van de ontwerp-WHBO geen gewag wordt gemaakt van de bevordering van een besef van maatschappelijke verantwoordelijkheid met betrekking tot de beoefening van de toepassing van de wetenschap en om die reden komt het de Raad ten opzichte van de studenten bij de Open Universiteit wat belerend voor hiervan in de onderhavige bepalingen wel gewag te maken.

Dezerzijds wordt opgemerkt, dat artikel 2, tweede lid, van de ontwerp-WWO-1981 onder meer bepaalt, dat de universiteiten en hogescholen mede aandacht dienen te schenken aan de bevordering van maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef terwijl artikel 2 van de ontwerp-WHBO onder meer bepaalt, dat het hoger beroepsonderwijs het maatschappelijk functioneren bevordert.

Dit zo zijnde, ligt het in de rede, dit element te handhaven in artikel 3 van het onderhavige wetsontwerp.

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 vraagt het college zich af 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. Naar aanleiding hiervan zij opgemerkt, dat de cursussen zich niet in die mate van elkaar zullen onderscheiden wat duur en studielast betreft, dat een termijn van twee jaren in bepaalde gevallen te kort zou zijn en aldus een conflict zou ontstaan met het beginsel van vrijheid van studietempo.

Artikel 16, derde lid

De Raad stelt voor in overweging te nemen om de samenstelling van het college van hoogleraren in een afzonderlijk artikel te regelen aange-

zien aan het college ook andere bevoegdheden worden toegekend naast de toekenning van doctoraten.

Onderzocht is of en zo ja, waar, de samenstelling van het college van hoogleraren in een apart artikel geregeld zou kunnen worden. Gezien de structuur van het wetsontwerp alsmede het beperkt aantal taken en bevoegdheden waarmee het college is belast dan wel die aan het college toekomen, geef ik er de voorkeur aan de samenstelling in dit artikel en niet in een afzonderlijk artikel te regelen.

Artikel 21

Met betrekking tot de omvang van de bestuursraad zou – naar de mening van de Raad – een voorziening moeten worden getroffen zoals neergelegd in het vierde lid van artikel 73 van de ontwerp-WWO-1981. Dit lid bepaalt – voorzover hier van belang – dat de omvang van de universiteitsraad nader wordt geregeld in het bestuursreglement.

Overigens rees bij de Raad de vraag of – nu de voorliggende ontwerpregeling uitsluitend op de in artikel 2 genoemde onderwijsinstelling betrekking heeft – de wetgever niet zelf uitsluitend omtrent de omvang van de bestuursraad kan geven. Ik merk op, dat de omvang van een universiteitsraad binnen de voorwaarden gesteld in artikel 73 van de ontwerp-WWO-1981 een aangelegenheid van de universiteitsraad is en derhalve geregeld moet worden in het bestuursreglement van de universiteit. De omvang van de bestuursraad echter is geen aangelegenheid van de Open Universiteit. Ter toelichting merk ik het volgende op.

De bestuursraad bestaat ten minste uit een door de Kroon benoemd voorzitter, vier personeelsvertegenwoordigers en vier studentenvertegenwoordigers. Daarenboven kan de Kroon zelf ten hoogste twaalf leden benoemen. Bij hun benoeming dient zoveel mogelijk rekening te worden gehouden met het pluriformiteitsaspect. De pluriformiteitsbescherming kan, naar mijn oordeel, van zo groot gewicht zijn dat een meerderheid van de bestuursraad uit door de Kroon te benoemen leden dient te bestaan.

In dit verband zij ook gewezen op paragraaf 4.1.2 van de memorie van toelichting. In verband met deze bijzondere eis ten aanzien van de bestuursraad is geen vaste omvang van die raad in de wet zelf neergelegd, terwijl a fortiori de bepaling van die omvang niet kan worden overgelaten aan de Open Universiteit zelve.

Artikel 22

De Raad mist in de toelichting een motivering van benoeming door de Kroon van de voorzitter van de bestuursraad. Het college wijst daarbij op artikel 74, eerste lid, van de ontwerp-WWO-1981, krachtens welke bepaling de universiteitsraden zelf hun voorzitter kiezen.

Onder verwijzing naar mijn opmerkingen in paragraaf 2.1 van dit rapport wil ik, naar aanleiding van de kanttekening van de Raad van State, benadrukken dat de bestuursraad van de Open Universiteit niet vergelijkbaar is met de universiteitsraad van instellingen van wetenschappelijk onderwijs. Zoals reeds meermalen is opgemerkt zal de bestuursraad zoveel mogelijk een pluriforme samenstelling moeten hebben wat de benoemde leden betreft. Naar mijn mening moet worden vastgehouden aan de benoeming van de voorzitter door de Kroon gezien het belang van de persoon van de voorzitter voor een goed en evenwichtig functioneren van een zo divers samengesteld orgaan als de bestuursraad.

Artikel 23

De Raad acht een toelichting op haar plaats met betrekking tot het ontbreken van een bepaling die voorziet in beëindiging van het lidmaatschap van de bestuursraad wegens het bereiken van de 65-jarige leeftijd. Het college wijst daarbij op de regeling inzake het lidmaatschap van het college van bestuur, die wel is gerelateerd aan deze leeftijdsgrens. Ter toelichting van het niet-hanteren van genoemde leeftijdsgrens merk ik op, dat de Open Universiteit stellig ook studenten ouder dan 65 jaar zal aantrekken. Het komt mij minder juist voor om hun wel zonder meer toegang tot de instelling te verlenen doch hen op grond van hun leeftijd uit te sluiten van het passief kiesrecht voor de bestuursraad. De ontwerp-WWO-1981 bevat evenmin een dergelijke beperkende bepaling.

Wat betreft de overige leden van de bestuursraad wordt gehandeld overeenkomstig het regeringsbeleid in dezen, hetgeen inhoudt dat de functionele leeftijdsgrens van 65 jaar uitsluitend wordt gehanteerd met betrekking tot full-time professionele bestuurders en gekozen personeelsleden.

Artikel 35

De Raad mist naast de aanstellingen als genoemd in het eerste lid onder b

en c, de vermelding van de zogenaamde «duo-baan». Het is mij niet geheel duidelijk in hoeverre deze figuur iets anders behelst dan een aanstelling in deeltijd-arbeid en deswege een afzonderlijke voorziening zou behoeven.

Artikel 36, tweede lid

De Raad oordeelt het gezien de bevoegdheid van de Kroon tot benoeming en ontslag van hoogleraren niet voor de hand liggend, dat bij het door de bestuursraad vast te stellen bestuursreglement regels worden gegeven met betrekking tot de benoemingsprocedure, zoals artikel 36, tweede lid, bepaalt.

Naar de mening van de Raad dient de regeling volgens welke de Kroon zijn bevoegdheid uitoefent, bij algemene maatregel van bestuur te worden getroffen.

De veronderstelling van de Raad, dat het tweede lid van artikel 36 gezien moet worden in het licht van artikel 47, tweede tot en met vijfde lid, van het ontwerp-1982 (de procedure van aanbeveling) is juist. Overeenkomstig de wens van de Raad is deze beperkte strekking van artikel 36, tweede lid, thans in de tekst van het artikel tot uitdrukking gebracht.

Artikel 38, tweede lid

De vraag rijst, aldus de Raad, waarom in dit artikellid niet is voorzien in de mogelijkheid tot instelling van kamers, overeenkomstig het bepaalde in artikel 132 van het ontwerp-WWO-1981.

Ik merk op, dat het mijn bedoeling is te bevorderen dat voor het instellen van kamers een plaats wordt ingeruimd in de algemene maatregel van bestuur bedoeld in het tweede lid van artikel 38, op zodanige wijze dat, indien hieraan behoefte bestaat, daarin kan worden voorzien.

Artikel 39, tweede lid

De Raad vraagt zich af in hoeverre het vereiste dat de leden stemmen zonder last of ruggespraak, overeenkomst met de in de praktijk gegroeide vormen van vooroverleg en verzoekt hieraan in de memorie van toelichting aandacht te schenken.

Naar mijn mening is het voor een goed functioneren van de medezeggenschapsraad van belang, dat de leden van die raad bij hun uiteindelijke standpuntbepaling in het verband van de raad niet aan enig mandaat zijn gebonden. Daarnaast staat het feit,

dat zij uit en door een bepaalde groep zijn gekozen en de belangen van die groep als behartenswaardig naar voren zullen brengen. Het ligt voor de hand dat over in de raad te behandelen aangelegenheden vooroverleg zal plaatsvinden. De memorie van toelichting is – overeenkomstig de suggestie van de Raad – op dit onderdeel aangevuld.

Artikel 41

De Raad acht het medezeggenschapsreglement de aangewezen plaats voor regels omtrent de bij een gerezen geschil te volgen procedure en vraagt zich naar aanleiding van artikel 41, tweede lid, voorts af of telkens per geschil een commissie moet worden samengesteld. Het lijkt de Raad onwenselijk dat een dergelijke commissie ad hoc steeds eerst zelf haar werkwijze en de te volgen procedure moet regelen. Is evenwel van een vaste commissie sprake dan wordt het totale bestand aan binnen de Open Universiteit op te stellen reglementen met weer een nieuw reglement uitgebreid zonder dat in de memorie van toelichting de noodzaak van een afzonderlijke regeling wordt aangegeven, zo brengt de Raad naar voren. Dit bevordert de doorzichtigheid van de organisatiestructuur van de Open Universiteit naar het de Raad voorkomt niet. Het college geeft in overweging om terug te grijpen naar de regeling in het ontwerp-1982, die ook aansluit op de ontwerp-WHBO, tenzij voor de thans voorziene wijzigingen alsnog klemmende argumenten in de memorie van toelichting kunnen worden aangevoerd.

Ik merk naar aanleiding van hetgeen de Raad naar voren brengt op, dat de tekst van artikel 41 in beginsel duidt op geschillenbeslechting door commissies-ad hoc. Het artikel is echter dusdanig ruim geformuleerd dat ook niet is uitgesloten een structuur waarbij met een meer permanent orgaan wordt gewerkt. Het lijkt mij raadzaam om de Open Universiteit niet op één van deze beide vormen vast te leggen.

De kanttekening van de Raad bij het reglement van de geschillencommissie heeft mij gebracht tot een herbezinning op de noodzaak van een dergelijk reglement. Een ad hoc-geschillenbeslechting staat wat op gespannen voet met de eis van een reglement. Ik meen te mogen verwachten dat de leden van de geschillencommissie zelf tot een zinnige en verantwoorde

werkwijze en behandelingsprocedure zullen kunnen komen, waarbij zij dan bovendien alle vrijheid hebben om rekening te houden met de bijzondere aard van het specifieke zich voordoende geschil. Om deze overwegingen heb ik besloten om het derde lid van artikel 41 te doen vervallen.

Artikel 51

De Raad signaleert dat de regeling inzake de bekostiging op enkele punten afwijkingen vertoont ten opzichte van de regeling zoals die voor de uit 's rijks kas bekostigde universiteiten is opgenomen in de ontwerp-WWO-1981.

De Raad acht het wenselijk dat de afwijkingen worden heroverwogen en in elk geval worden gemotiveerd in de memorie van toelichting.

Als eerste punt wijst de Raad op het ontbreken van een bepaling dat de goedkeuring aan de begroting niet wordt onthouden dan na overleg met het college van bestuur.

Naar aanleiding hiervan wijs ik erop dat er bij de Open Universiteit een directe band zal bestaan tussen meerjarenplan en begroting. In het aan de Raad aangeboden ontwerp van wet was dan ook opgenomen, dat het bestuur van de Open Universiteit voor de opstelling van de begroting het meerjarenplan als uitgangspunt dient te gebruiken, waarbij het rekening dient te houden met het oordeel van de minister over dat plan. Nadere bezinning over de bekostigingsprocedure heeft geleid tot een iets gewijzigde opzet. Hierbij komt nog meer de indruk te vallen op de samenhang tussen de opeenvolgende meerjarenplannen en de daarop gebaseerde begrotingen. De voorlopige raming ten behoeve van de begroting van een jaar zal worden toegevoegd aan het door het college van bestuur in te dienen financiële overzicht voor de daarop aansluitende periode van het meerjarenplan. Na het gevoerde overleg tussen de minister en het college van bestuur over het plan met de daarbij behorende financiële gegevens zal de bestuursraad de begroting eerst behoeven vast te stellen, nadat van de minister is vernomen welke vergoeding uit 's rijks kas ten behoeve van de Open Universiteit is opgenomen in de bij de Staten-Generaal ingediende rijksbegroting. Bij het vaststellen van de begroting dient de bestuursraad met deze mededeling rekening te houden. Gelet op het vorenstaande acht ik het niet noodzakelijk in de wet vast te

leggen, dat de goedkeuring aan de begroting niet worden onthouden dan na overleg met het college van bestuur. De overige door de Raad aangegeven verschillen tussen het onderhavige wetsontwerp en de ontwerp-WWO-1981 ten aanzien van de bekostiging zijn een gevolg van een ander voor de Open Universiteit voorgesteld bekostigingsstelsel. De in de Wet op het wetenschappelijk onderwijs en de ontwerp-WWO-1981 opgenomen bekostigingsregeling voor de universiteiten sluit niet meer aan bij de in de praktijk gegroeide processen voor planning en bekostiging. Bovendien bestaan er spanningen tussen die regeling en de Compabiliteitswet 1976. In verband hiermede zullen in de ontwerp-WWO-1981 nog de nodige wijzigingen worden aangebracht. Ik ben van oordeel dat het verre de voorkeur verdient voor de Open Universiteit voor een stelsel te kiezen, waarbij de uiteindelijke vergoeding uit 's rijks kas eerst na ontvangst van de jaarrekening wordt vastgesteld. In de huidige financiële situatie is een bekostiging op basis van een subsidieregeling bovendien een praktische en doelmatige wijze van financieren.

Artikel 54

De Raad acht een uiteenzetting in de memorie van toelichting gewenst van de redenen om de in het ontwerp-1982 opgenomen beperking van de aansprakelijkheid van het Rijk tot de schulden van de Open Universiteit die na haar liquidatie als rechtspersoon mochten overblijven, te vervangen door een ruimere bepaling die naar het de Raad voorkomt, andere aansprakelijkheden in principe onverlet laat.

Ik merk terzake op, dat de nieuwe tekst slechts een redactionele verbetering beoogde te zijn van de tekst zoals die in het ontwerp-1982 was opgenomen. In beide gevallen is beoogd de aansprakelijkheid van het Rijk te beperken tot de schulden van de Open Universiteit, die van haar liquidatie als rechtspersoon zouden overblijven. Deze bedoeling is thans beter verwoord in het onderhavige wetsontwerp.

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 betreffende Stichting. Deze suggestie van de Raad heb ik gevolgd.

De Raad vraagt zich af waarom in artikel 65 wel sprake is van afwijking van het eerste en derde, doch niet van het tweede en vijfde lid van artikel 26. Heroverweging nu heeft geleid tot toevoeging van een verwijzing in artikel 65 naar het tweede lid van artikel 26. Voor afwijking van artikel 26, vijfde lid, zie ik echter onvoldoende reden zodat het college van bestuur vanaf de datum van inwerkingtreding van de wet ook aan dit voorschrift zal moeten voldoen.

Artikel 68, eerste lid

Naar de Raad opmerkt, staat het de Stichting Opbouw Open Universiteit niet vrij om registergoederen te verwerven, zodat artikel 68, eerste lid, dat wel voorziet in de mogelijkheid om dergelijke goederen te verwerven, heroverweging zou verdienen. Het college ziet daarbij evenwel over het hoofd, dat het de Staat, anders dan de Stichting voornoemd, wel vrij staat om ten behoeve van de Open Universiteit registergoederen te verwerven. In verband hiermee is artikel 68, eerste lid, gehandhaafd.

Artikel 69, tweede lid

Overeenkomstig het voorstel van de Raad is de bepaling in het tweede lid van artikel 69, inhoudende dat de leden van de voorlopige medezeggenschapsraad zonder last of ruggespraak stemmen, vervallen.

Naar de Raad terecht opmerkt is deze bepaling overbodig naast de van overeenkomstige toepassing-verklaring van artikel 39, tweede lid, in artikel 69, derde lid.

Artikel 69, vierde lid

De Raad merkt op, dat het bepaalde in artikel 64, vierde lid, vanaf de woorden: «met dien verstande dat...» overbodig is, gezien het bepaalde in artikel 40, tweede lid, juncto artikel 41, eerste lid.

Naar mijn mening is de desbetreffende zinsnede in artikel 69, vierde lid noodzakelijk aangezien artikel 40, tweede lid juncto artikel 41, eerste lid, niet de verplichting medebrengt voor het college van bestuur een voorgenomen besluit met betrekking tot het medezeggenschapsreglement zelve aan de geschillencommissie voor te leggen indien het de vereiste instemming niet verwerft. Artikel 69, vierde

lid, is er op gericht, dat in elk geval een eerste medezeggenschapsreglement tot stand komt, eveneens in het geval, dat het voorgestelde reglement niet de vereiste instemming van de voorlopige medezeggenschapsraad heeft verkregen.

Hoofdstuk VIII

De Raad wijst op het gevaar van onvolledigheid in de opsomming van aan te vullen wetten en suggereert om aan dit gevaar te ontkomen door in plaats van die opsomming een algemene bepaling op te nemen, inhoudende dat aan de betreffende benoemingsvereisten ook is voldaan indien met goed gevolg een doctoraal-examen aan de Open Universiteit is afgelegd zoals geregeld in de Wet op de Open Universiteit.

Ik ben niet geporteerd voor een dergelijke bepaling, omdat daaraan het nadeel kleeft dat dan niet uit de onderhavige wet zelf direct kenbaar is om welke andere wetten het uiteindelijk gaat. Dit brengt onduidelijkheid en rechtsonzekerheid met zich met name bij de toepassing van de desbetreffende wetten. In de tweede plaats meent de Raad dat overwogen zou moeten worden of niet ook voorzieningen moeten worden getroffen voor de gevallen waarin wettelijke regelingen het bezit van een h.b.o.-diploma eisen, zulks gezien het bepaalde in artikel 13, tweede lid, aanhef en onderdeel a. Het college wijst in dit verband op het gevaar dat Hoofdstuk VIII van het wetsontwerp aanleiding geeft tot ongewenste redeneringen a contrario. Ik merk dienaangaande op dat wettelijke regelingen als die waarop de Raad het oog heeft vooralsnog niet bestaan, zodat het gevaar waarop de Raad wijst evenmin aanwezig is.

Artikel 76

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

Ik merk op dat het bepaalde onder b noodzakelijk is aangezien in het desbetreffende artikellid melding moet worden gemaakt enerzijds van de instelling en anderzijds van het examen dat gelijk is aan het reeds in dat artikellid genoemde examen.

De Raad brengt onder de aandacht dat aangezien de Open Universiteit geen faculteiten kent, 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 voorziening moet worden getroffen naast het bepaalde in de laatste volzin van laatstgenoemd artikel.

Naar aanleiding van deze opmerkingen breng ik naar voren, dat de opmerking van de Raad juist is. In verband hiermee is aan artikel 78 (thans artikel 79) een onderdeel toegevoegd, luidende:

c. In artikel 65, eerste lid, laatste volzin, wordt na het woord «faculteit» ingevoegd: of bij de Open Universiteit, ten genoegen van de commissie voor de examens.

Redactionele opmerkingen

De redactionele opmerkingen van de Raad van State zijn voor zover mogelijk verwerkt.

Ambtshalve opmerkingen

Elk artikel is thans voorzien van een opschrift, dat in één of meer trefwoorden een aanduiding geeft van althans de belangrijkste elementen van het artikel. Deze opschriften zijn voorts opgenomen in de inhoudsopgave van de wet. Ik beoog hiermee een gemakkelijke raadpleging van het wetsontwerp mogelijk te maken. Voorts zijn in hoofdstuk II de titels I en II ineengevoegd en zijn de afzonderlijke titels in hoofdstuk IV vervallen.

Verder is in artikel 43 thans strijd met het recht als schorsings- en vernietigingsgrond opgenomen, in plaats van strijd met de wet. Het wetsontwerp is ambtshalve aangevuld met artikel 56, derde lid, teneinde het toezicht van de minister van welzijn, volksgezondheid en cultuur mede mogelijk te maken ingeval de Open Universiteit opleidingen verzorgt voor beroepen op het terrein van de zorg voor de volksgezondheid. Ook is een nieuw artikel opgenomen (artikel 71), dat een overgangsvoorziening bevat voor de inhoud van het begrip «instelling voor hoger beroepsonderwijs», in afwachting van inwerkingtreding van de Wet op het hoger beroepsonderwijs. In verband met deze invoeging zijn de artikelen 71 tot

en met 90 (oud) thans vernummerd tot 72 tot en met 91. Aan artikel 90 is onder a. een wijziging toegevoegd van artikel 2 van de Wet op het voortgezet onderwijs, teneinde het door de Open Universiteit te verzorgen onderwijs af te zonderen van het voortgezet onderwijs. De artikelgewijze toelichting heeft enkele redactionele aanpassingen ondergaan.

Ik moge U in overwegingen geven het bijgevoegde gewijzigde ontwerp en de gewijzigde memorie van toelichting met bijlagen naar de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De minister van Onderwijs en Wetenschappen,
W. J. Deetman