

Vergaderjaar 1984–1985

19051

Vaststelling van het overgangsrecht voor de Wet op het hoger beroepsonderwijs, van het tijdstip van inwerkingtreding van die wet alsmede wijziging van die wet en van enige andere wetten (Invoeringswet W.H.B.O.)

B

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 18 juni 1985

Bij kabinetsmissive van 8 maart 1985, nr. 42, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Onderwijs en Wetenschappen, mede namens de Minister van Landbouw en Visserij, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt een voorstel van wet met memorie van toelichting, houdende vaststelling van het overgangsrecht voor de Wet op het hoger beroepsonderwijs, van het tijdstip van inwerkingtreding van die wet alsmede wijziging van die wet en van enige andere wetten (Invoeringswet WHBO).

1. De ontwerp-Wet op het hoger beroepsonderwijs staat reeds vermeld op de groslijst behorend bij het tussenbericht van de Commissie vermindering en vereenvoudiging van overheidsregelingen (Kamerstukken II, 1982/1983, 17 931, nr. 3, bijlage I, blz. 40) als ontwerp, dat in het bijzonder voor deregulering in aanmerking zou kunnen komen. Weliswaar bevat het onderhavige wetsvoorstel enige onderdelen die uit het oogpunt van deregulering als positief zijn aan te merken, maar daar staat een toename van het aantal subdelegatiebepalingen tegenover (toetsingspunt 7 van de Aanwijzingen inzake terughoudendheid met regelgeving (Stcrt. 1984, nr. 232)). De Raad van State is in dit licht van oordeel dat

de thans voorgestelde wijzigingen van de Wet op het hoger beroepsonderwijs (Stb. 1985, 80) (WHBO) slechts in geringe mate tegemoet komen aan het streven naar deregulering en dat noch uit de tekst van het ontwerp noch uit de toelichting van een diepgaand dereguleringsonderzoek ter zake blijkt. Het college geeft in overweging dat de bewindslieden nagaan of niet in verdergaande mate aan het streven naar deregulering tegemoet gekomen kan worden.

2. Voor wat betreft de aanduiding van de artikelen en de indeling van het ontwerp, wijkt het wetsvoorstel af van met name de punten 23, 122 en 123 van de Aanwijzingen voor de wetgevingstechniek. Tevens is het in het algemeen gebruikelijk het zelfstandige gedeelte van een regeling aan het begin ervan te plaatsen, waarna de artikelen met wijzigingen in andere regelingen volgen. Naar de mening van de Raad verdient het aanbeveling de aanduiding van de artikelen en de indeling van het wetsvoorstel in overeenstemming te brengen met de Aanwijzingen voor de wetgevingstechniek.

3. Het valt op dat in artikel A.1 enige begripsomschrijvingen uit artikel 1 WHBO niet voorkomen. De aanduidingen «Onze minister»,

«instelling» en «bevoegd gezag» zijn aan te treffen in de titels D en E. Gezien het gestelde in de memorie van toelichting met betrekking tot de begrippen «Onze minister» en «bevoegd gezag» wordt er kennelijk van uitgegaan dat deze begrippen reeds in artikel A.1 omschreven worden. De Raad geeft in overweging artikel A.1 dienovereenkomstig aan te vullen.

4. In de omschrijving van het begrip «nascholing» (titel B, onderdeel A, sub D) komen de woorden «met name» voor, waardoor de suggestie gewekt wordt dat ook niet aan scholen verbonden onderwijzend personeel voor nascholing in aanmerking kan komen. In de memorie van toelichting ware aan deze uitzonderingscategorieën aandacht te schenken.

5. In titel B, onderdeel C, wordt voorgesteld een nieuwe bepaling betreffende het overleg met organisaties in de WHBO op te nemen. Het tweede lid van die bepaling schrijft voor, dat Uw Minister van Onderwijs en Wetenschappen ter zake een regeling vaststelt. Zowel de Onderwijsraad (advies van 23 november 1984, bladzijde 3), als de HBO-raad (advies van 22 oktober 1984, bladzijde 4) bepleiten deze regeling bij algemene maatregel van bestuur te doen

vaststellen. De motivering van de zijde van Uw minister (memorie van toelichting, paragraaf 5) om dit voorstel niet over te nemen komt de Raad niet overtuigend voor, omdat het in feite niet over een aangelegenheid gaat welke regelmatig wijziging behoeft, terwijl het kennelijk tijdelijke karakter van de regeling er niet aan af doet dat de regeling toch enige jaren zal moeten gelden. Daarenboven verdient het aanbeveling, nu Uw minister zelf dit overleg voert, de ter zake geldende regelen door een andere instantie, in casu de Kroon, te doen vaststellen, overeenkomstig bij voorbeeld artikel 63 WHBO volgens welke bepaling overleg wordt gevoerd volgens bij algemene maatregel van bestuur te stellen regels. De Raad beveelt dan ook aan dat Uw ministers dit punt opnieuw in overweging nemen.

In het eerste lid van het voorgestelde artikel 5a komt de minder gebruikelijke uitdrukking «aangelegenheden van algemeen beleid» voor. Deze aanduiding ware in de toelichting te specificeren.

6. Blijkens de toelichting beoogt de laatste volzin van het eerste lid van artikel 21a WHBO, zoals voorgesteld in titel B, onderdeel I, de directie te doen verdwijnen. Bedoelde volzin bepaalt dit evenwel niet. De directie blijft bestaan, zij het zonder de bij of krachtens de WHBO aan de directie opgedragen taken. De tekst van het wetsvoorstel ware in overeenstemming te brengen met het gestelde in de memorie van toelichting bij deze bepaling.

Aan de laatste volzin van het eerste lid van artikel 21a WHBO waren de woorden «en bevoegdheden» toe te voegen. Dezelfde woorden waren op te nemen in het tweede lid tussen de woorden «taken» en «die», alsmede aan het slot van het tweede lid. De toelichting ware dienovereenkomstig bij te stellen.

Naar aanleiding van artikel 21b, tweede lid, rijst de vraag waarom niet is voorzien in de mogelijkheid dat het bevoegd gezag de leden van het college van bestuur als zodanig ook kan schorsen en ontslaan. Zulks ware alsnog te regelen.

7. De invoeging van het woord «extranei» in de artikelen 37, eerste lid, en 38 van de WHBO (titel B, onderdelen O en P) komt de Raad voor als meer dan een redactionele wijziging zoals in de memorie van toelichting gesteld wordt. Het college

vraagt zich dan ook af of hier geen materiële wijziging aan ten grondslag ligt.

8. Artikel 62 van de WHBO (titel B, onderdeel AA) legt de basis voor het Rechtspositiebesluit WHBO.

In het onderhavige wetsontwerp wordt voorgesteld de woorden «of krachtens» aan artikel 62, eerste lid, toe te voegen omdat niet alle voorschriften met betrekking tot de rechtspositie in de desbetreffende algemene maatregel van bestuur zullen kunnen worden vastgelegd, aldus de memorie van toelichting bij dit artikel. Verder wordt erop gewezen dat ook thans het Rechtspositiebesluit WVO op een aantal plaatsen de minister de bevoegdheid toekent nadere voorschriften te geven. De desbetreffende basisbepalingen voor het Rechtspositiebesluit WVO (artikelen 38 en 39, tweede lid) bevatten echter niet de woorden «of krachtens». Indien voor een met de WVO-sector vergelijkbare mate ten aanzien van het HBO de behoefte gevoeld wordt aan regelgeving op het terrein van de rechtspositie door Uw Minister van Onderwijs en Wetenschappen rijst de vraag waarom het opnemen van de woorden «of krachtens» nodig is. De motivering van de thans voorgestelde wijziging is dan ook onvoldoende.

9. De plaats in de WHBO van artikel 62a (titel b, onderdeel BB) voor stagemogelijkheden komt de Raad niet geheel juist voor. Niet duidelijk is waarom deze bepaling geplaatst is in de titel «Personeel», tussen de artikelen 62 en 63. Indien niet gekozen zou worden voor een aparte titel dient deze bepaling geplaatst te worden na artikel 63, opdat de samenhang van de titel het minst wordt onderbroken.

10. Het eerste lid van artikel C.1 regelt de intrekking met ingang van 1 augustus 1986 van de op 31 juli daaraan voorafgaande geldende voorschriften ter uitvoering van de WVO, die uitsluitend van toepassing zijn op de in dit lid genoemde scholen en cursussen. In de memorie van toelichting worden categorieën van besluiten genoemd, welke op deze wijze worden ingetrokken. Een dergelijke wijze van intrekken van besluiten is naar de mening van de Raad niet juist. Het wetsontwerp zelf dient de in te trekken regelingen op te sommen, ten einde iedere twijfel uit te sluiten met betrekking tot de vraag welke besluiten ingetrokken worden. Tevens dient het intrekken van lagere regelingen bij het onderhavige

wetsvoorstel uitdrukkelijk te worden gemotiveerd, omdat zulks afwijkt van de regel, neergelegd in punt 143 van de Aanwijzingen voor de wetgevingstechniek, dat in het algemeen een regeling dient te worden ingetrokken op de wijze waarop deze tot stand is gekomen.

11. Het tweede lid van artikel C.2 gaat uit van aanhangig gemaakte Kroonberoepen. Het is echter denkbaar dat een Kroonberoep nog niet is ingesteld, omdat de beroepstermijn nog loopt, dan wel dat het geschil nog niet is ontstaan omdat, zoals uit het eerste lid blijkt, de uit te betalen bedragen nog niet zijn vastgesteld. De reikwijdte van artikel C.2, tweede lid, dient zich ook over deze gevallen uit te strekken.

12. In onderdeel E van het tweede lid van artikel E.9 ware eveneens een exacte datum te noemen.

13. In het tweede lid van artikel E.10 wordt ervan uitgegaan dat er in het eerste lid ook ministeriële regelingen vermeld staan. De indruk bestaat evenwel dat in het eerste lid de onderdelen A tot en met E uitsluitend algemene maatregelen van bestuur betreffen. De Raad vraagt zich in dit verband af of het tweede lid geen wijziging behoeft.

14. Voorgesteld wordt in de tweede volzin van artikel 2 (artikel F, onderdeel A) de term «hoger onderwijs» te gebruiken. Het verdient vooralsnog de voorkeur te spreken van wetenschappelijk onderwijs, hoger beroepsonderwijs en open hoger afstandsonderwijs. Dit geldt eveneens met betrekking tot artikel F.1, onderdeel H, en artikel F.7.

15. De inhoud van artikel G.1 ware over twee leden te verdelen.

16. Ter aanduiding van ministeriële besluiten die algemeen verbindende voorschriften bevatten dient de term «ministeriële regeling» te worden gebruikt (punt 18 van de Aanwijzingen voor de wetgevingstechniek). Dienovereenkomstig dient in de memorie van toelichting het gebruik van de term «ministeriële beschikking» te worden vermeden. De uitdrukking ministeriële beschikking van algemene aard (in de toelichting op artikel C.1, eerste lid) is zeer ongebruikelijk en dient eveneens vervangen te worden door: ministeriële regeling.

17. Voor enkele redactionele kanttekeningen moge het college

verwijzen naar de bij het advies behorende bijlage.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De waarnemend Vice-President van de Raad van State,
G. H. Veringa

Lijst van redactionele kanttekeningen, behorende bij het advies nr. W05.85.0132/08.5.24 van de Raad van State van 18 juni 1985

– In titel B, onderdelen Lb, Ua, V, aanhef en onder d, dient het gebruik van de uitdrukking «wordt ... gelezen» te worden vermeden en dient een redactie te worden gekozen in overeenstemming met punt 120 van de Aanwijzingen voor de wetgevingstechniek.

– De woorden «derde lid» in de aanhef van titel B, onderdeel B, dienen te worden geschrapt.

– In artikel 69, eerste lid, van de WHBO waren de woorden «indien en» te schrappen (punt 12 van de Aanwijzingen voor de wetgevingstechniek).

– In de artikelen D.1, D.6, D.8, E.13, derde lid, en E.14, eerste lid, ware conform punt 10 van de Aanwijzingen voor de wetgevingstechniek geen gebruik te maken van ficties.

– De verwijzingen naar de artikelen E.10 respectievelijk E.11 in de memorie van toelichting respectievelijk artikel C.1 waren op elkaar af te stemmen.

– Artikel F.1, onderdeel P. De redactie van deze bepaling dient in overeenstemming gebracht te worden met punt 91 van de Aanwijzingen voor de wetgevingstechniek.

– Artikel F.6. De verwijzing in onderdeel H van artikel III naar lid 1a van artikel 75 van de WVO dient te vervallen (zie artikel F.1, onderdeel R).

– In de memorie van toelichting (bladzijde 83) ware de letter M te vervangen door: N (eerste en vierde alinea) en de letter O door: P (eerste alinea).

