

Vergaderjaar 1984–1985

19 051

## 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.)

C

### NADER RAPPORT

Aan de Koningin

Zoetermeer, 20 juni 1985

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 8 maart 1985, nr. 43, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State, zijn advies betreffende het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan de ondergetekende te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 18 juni 1985, nr. W05.85.0132/08.5.24, moge de ondergetekende U, mede namens zijn ambtgenoot van Landbouw en Visserij, hierbij aanbieden.

Het voorstel van wet geeft de Raad van State aanleiding tot het maken van enkele opmerkingen waarop in het onderstaande wordt ingegaan.

1. De Raad merkt op dat de ontwerp-Wet op het hoger beroepsonderwijs vermeld staat op de groslijst behorend bij het tussenbericht van de Commissie vermindering en vereenvoudiging van overheidsregelingen (Kamerstukken II, 1982/1983, 17 931, nr. 3, bijlage 1, bladzijde 40) als ontwerp, dat in het bijzonder voor deregulering in aanmerking zou kunnen komen. Voorts constateert de Raad dat het onderhavige wetsvoorstel enige onderdelen bevat die uit een oogpunt van deregulering als positief zijn aan te merken, maar dat daar een toename van het aantal subdelegatiebepalingen tegenover staat. De Raad is 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. De Raad geeft in overweging na te gaan of niet in verdergaande mate aan het streven naar deregulering tegemoet gekomen kan worden.

De ondergetekende wijst erop dat het onderhavige wetsvoorstel weliswaar een aantal wijzigingen in de WHBO voorstelt, die uit een oogpunt van deregulerig positief zijn te waarderen, doch dat het wetsvoorstel primair ten doel heeft de regeling van het noodzakelijke overgangsrecht voor en de inwerkingtreding van de WHBO. Het wetsvoorstel beoogt dan ook niet de weergave te zijn van een diepgaand dereguleringsonderzoek. Wel zijn de wijzigingen die worden voorgesteld in de WHBO uiteraard getoetst aan hun dereguleringseffecten. In onderdeel 4, Dereguleringstoetsing, van de memorie van toelichting is hierop ingegaan.

Overigens wijst de ondergetekende erop dat ten behoeve van het Eindbericht van de Commissie vermindering en vereenvoudiging van overheidsregelingen (verder te noemen de commissie-Geelhoed) de Werkgroep

Dereguleringsonderzoek Onderwijs en Wetenschappen onder meer de ontwerp-WHBO heeft getoetst aan de toetsingscriteria vervaardigd in het tussenbericht van de commissie-Geelhoed. De rapportage van deze Werkgroep is ter inzage gelegd in de bibliotheek van de Tweede Kamer ter gelegenheid van het Eindbericht van commissie-Geelhoed (Kamerstukken II, 1983–1984, 17 931, nr. 9, blz. 1). In het Eindbericht wijdt de commissie een beschrijving aan het onderwijswetgevingscomplex, doch zij is niet ingegaan op de rapportage van de Werkgroep.

Het kabinet heeft naar aanleiding van de rapportage van de commissie-Geelhoed besloten dat het onderzoek naar dereguleringsmogelijkheden in het onderwijswetgevingscomplex zal worden voortgezet (Kamerstukken II, 1984–1985, 17 931, nr. 61, blz. 58 en 59).

2. De Raad merkt op dat de aanduiding van de artikelen en de indeling van het ontwerp afwijkt van met name de punten 23, 122 en 123 van de Aanwijzingen voor de wetgevingstechniek.

Voorts stelt de Raad dat het in het algemeen gebruikelijk is het zelfstandige gedeelte van een regeling aan het begin ervan de plaatsen, waarna de artikelen met wijzigingen in andere regelingen volgen. De Raad beveelt

aan de aanduidingen van de artikelen en de indeling van het wetsvoorstel in overeenstemming te brengen met de Aanwijzingen voor de wetgevingstechniek.

De ondergetekende stemt in het algemeen in met de aanbeveling van de Raad om de Aanwijzingen voor de wetgevingstechniek te volgen. Hij meent echter dat, gezien het zeer diverse karakter van de verschillende titels van het onderhavige wetsvoorstel, er reden is van deze Aanwijzingen op enkele punten af te wijken. De gekozen titelverdeling en de daarop aansluitende, niet doorlopende, artikelnummering met de toevoeging van de letteraanduiding van de betrokken titel, markeert het verschillend karakter van de inhoud van de onderscheiden onderdelen. De ondergetekende meent dat de toegankelijkheid van de regeling daardoor wordt bevorderd. Met erkenning van het nut en de wenselijkheid om de Aanwijzingen in het algemeen nauwlettend te volgen, is de ondergetekende van oordeel dat er in het onderhavige wetsvoorstel reden is de gekozen vorm te handhaven.

Ten aanzien van de indeling van het wetsvoorstel is ervoor gekozen de wijzigingen van de WHBO en de regeling van de inwerkingtreding daarvan voor het overgangsrecht te plaatsen, omdat de regeling van het overgangsrecht aansluit op de WHBO, zoals deze door het wetsvoorstel wordt gewijzigd.

3. De Raad merkt op dat in artikel A.1 enige begripsomschrijvingen uit artikel 1 WHBO niet voorkomen, die wel zijn aan te treffen in de titels D en E. Als voorbeelden worden genoemd «Onze minister» en «bevoegd gezag». De suggestie van de Raad artikel A.1 overeenkomstig aan te vullen is gevolgd.

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

Naar aanleiding van deze opmerking van de Raad heeft de ondergetekende de memorie van toelichting aangevuld.

5. De Raad acht de motivering om het advies van de Onderwijsraad en de HBO-Raad niet te volgen om het overleg met organisaties bij algemene maatregel van bestuur te regelen in plaats van de ministeriële regeling niet overtuigend. De Raad wijst erop dat het niet gaat om een regeling die regelmatig wijziging behoeft en dat het argument van het tijdelijke karakter er niet aan af doet dat de regeling toch enige jaren zal gelden. Daarenboven verdient het naar het oordeel van de Raad aanbeveling, nu de minister zelf het overleg voert, de ter zake geldende regelen door een andere instantie, in casu de Kroon, te doen vaststellen, overeenkomstig bij voorbeeld artikel 63 WHBO.

Voorts wijst de Raad op de minder gebruikelijke uitdrukking «aangelegenheden van algemeen beleid» in artikel 5a. Zij spoort aan deze aanduiding in de toelichting te specificeren.

De ondergetekende geeft bij heroverweging eveneens de voorkeur aan de regeling van het overleg met organisaties bij algemene maatregel van bestuur. Het wetsvoorstel en de memorie van toelichting zijn dienovereenkomstig aangepast. In de toelichting is tevens aandacht geschonken aan de uitdrukking «aangelegenheden van algemeen beleid».

6. De Raad wijst erop dat blijkens de toelichting de laatste volzin van het eerste lid van artikel 21a WHBO, zoals voorgesteld in titel B, onderdeel I, beoogt de directie te doen verdwijnen. De Raad meent dat de bedoelde volzin dit niet bepaalt en dat de directie blijft bestaan, zij het zonder de bij of krachtens de WHBO aan de directie opgedragen taken. De Raad adviseert het wetsvoorstel in overeenstemming te brengen met de memorie van toelichting. Voorts adviseert de Raad de woorden «en bevoegdheden» op enkele plaatsen in artikel 21a en de toelichting daarop toe te voegen.

Naar aanleiding van artikel 21b vraagt de Raad zich af 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. Zij adviseert zulks alsnog te regelen.

De opmerkingen van de Raad hebben de ondergetekende aanleiding gegeven de laatste volzin van het eerste lid van artikel 21a WHBO te verduidelijken en artikel 60, eerste lid, aan te vullen. Tevens zijn, overeenkomstig het advies van de Raad, de

woorden «en bevoegdheden» toegevoegd in artikel 21a en de toelichting daarop.

Naar aanleiding van de vraag van de Raad waarom niet is voorzien in de mogelijkheid de leden van het college van bestuur te schorsen en te ontslaan, wijst de ondergetekende erop dat deze bevoegdheid van het bevoegd gezag ook was beoogd. Het wetsvoorstel is op dit punt aangevuld. Daartoe is de benoemingsbevoegdheid in artikel 21b, tweede lid, WHBO geschrapt en is artikel 62, eerste lid, WHBO gewijzigd.

7. Het komt de Raad voor dat de invoeging van het woordt «extranei» in de artikelen 37, eerste lid, en 38 van de WHBO (titel B, onderdelen O en P) meer dan een redactionele wijziging is, zoals in de memorie van toelichting wordt gesteld. De Raad vraagt zich dan ook af of hier geen materiële wijziging aan ten grondslag ligt.

De ondergetekende wijst erop dat de aanvulling uitsluitend verband houdt met het vervallen van artikel 43, dat voorzag in een van overeenkomstige toepassing verklaring van onder meer de artikelen 37 en 38. Hij is van mening dat de voorgestelde inlas een technische bijstelling betreft, waaraan geen materiële wijziging ten grondslag ligt. De toelichting op de wijziging van artikel 37, eerste lid WHBO is naar aanleiding van de opmerking van de Raad verduidelijkt.

8. Naar aanleiding van het voorstel in artikel 62 van de WHBO, dat de basis legt voor het Rechtspositiebesluit WHBO, de mogelijkheid van subdelegatie op te nemen (titel B, onderdeel AA), werpt de Raad de vraag op waarom het nodig is de woorden «of krachtens» in de WHBO op te nemen, indien de behoefte aan subdelegatie in het h.b.o. vergelijkbaar is met die in de WVO-sector, terwijl de desbetreffende basisbepalingen voor het Rechtspositiebesluit WVO (artikelen 38 en 39, tweede lid), de woorden «of krachtens» niet bevatten. De Raad acht de motivering van voorgestelde wijziging dan ook onvoldoende.

In reactie op de constatering van de Raad wijst de ondergetekende erop dat in de Wet op het voorgezet onderwijs (WVO) de mogelijkheid van subdelegatie weliswaar niet expliciet in de bewoordingen van de wet tot uitdrukking is gebracht, doch dat deze mogelijkheid steeds wel aanwezig is geacht. Ook in de WHBO is deze

mogelijkheid thans niet geëxpliciteerd. In verband met punt 53 van de Aanwijzingen voor de wetgevingstechniek is in het onderhavige wetsvoorstel daar waar behoefte is aan subdelegatie, deze behoefte geëxpliciteerd, door in het voorstel de woorden «of krachtens» toe te voegen. De ondergetekende acht de motivering van de behoefte aan subdelegatie bij de regelgeving in de rechtspositionele sfeer dan ook voldoende.

9. De Raad acht de plaats in de WHBO van artikel 62a (titel B, onderdeel BB) voor stagemogelijkheden niet geheel juist. De Raad geeft de voorkeur aan plaatsing na artikel 63, opdat de samenhang in de titel «Personeel» het minst wordt onderbroken, indien niet gekozen wordt voor een aparte titel.

Het oordeel van de Raad is voor de ondergetekende aanleiding geweest artikel 62a te verplaatsen en op te nemen na artikel 63.

10. De Raad meent dat de wijze waarop het eerste lid van artikel C.1 de intrekking regelt van voorschriften ter uitvoering van de WVO die uitsluitend van toepassing zijn op de in dit lid genoemde scholen en cursussen, niet juist. Het wetsvoorstel dient de in te trekken regelingen op te sommen, terwijl gemotiveerd dient te worden waarom wordt afgeweken van de regel dat in het algemeen een regeling dient te worden ingetrokken op de wijze waarop deze is tot stand gekomen.

Naar aanleiding van deze mening van de Raad heeft de ondergetekende besloten artikel C.1 te schrappen. Bedoelde regelingen zullen worden ingetrokken op de wijze die punt 142 van de Aanwijzingen voor de wetgevingstechniek aangeeft. Tevens is artikel C.2, eerste lid, in verband hiermee aangepast.

11. Ten aanzien van artikel C.2 merkt de Raad op dat het denkbaar is dat een kroonberoep nog niet is ingesteld, omdat de beroepstermijn nog loopt, danwel dat het geschil nog niet is ontstaan, omdat de uit te betalen bedragen nog niet zijn vastgesteld. De Raad is van mening dat de reikwijdte van artikel C.2, tweede lid, zich ook over deze gevallen dient uit te strekken.

De ondergetekende deelt de mening van de Raad over de gewenste reikwijdte van het artikel. De wetstekst is dienovereenkomstig aangepast.

12. De Raad wijst erop dat ook in onderdeel e van het tweede lid van artikel E.9 een exacte datum moet worden genoemd.

De ondergetekende heeft hieraan gevolg gegeven.

13. De Raad attendeert erop dat in het tweede lid van artikel E.10 ervan wordt uitgegaan dat er in het eerste lid ook ministeriële regelingen vermeld staan. De Raad heeft de indruk dat in het eerste lid vermelde voorschriften uitsluitend algemene maatregelen van bestuur betreffen. De Raad vraagt zich in dat verband af of het tweede lid geen wijziging behoeft.

De ondergetekende deelt de indruk van de Raad en heeft het tweede lid aangepast.

14. De Raad meent dat het vooralsnog de voorkeur verdient in de tweede volzin van artikel 2 (artikel F.1, onderdeel A) te spreken van wetenschappelijk onderwijs, hoger beroeps-onderwijs, en open hoger afstands-onderwijs in plaats van het voorgestelde hoger onderwijs. De opmerking geldt eveneens voor artikel F.1, onderdeel H en artikel F.7.

De ondergetekende deelt de voorkeur van de Raad niet. Hij wijst erop dat in de WHBO (artikel 2), in de Wet op de Open Universiteit (artikel 3), en in artikel 1 van het wetsvoorstel tot herziening van de regeling van het wetenschappelijke onderwijs (Wet op het wetenschappelijk onderwijs) (Kamerstukken II, 1984-1985, 16 802) sprake is van hoger onderwijs. De term hoger onderwijs is dan ook gehandhaafd.

15. De inhoud van artikel G.1 is, overeenkomstig het advies van de Raad verdeeld over twee leden.

16. De Raad wijst erop dat ter aanduiding van ministeriële besluiten die algemeen verbindende voorschriften bevatten de term «ministeriële regeling» dient te worden gebruikt (punt 18 van de Aanwijzingen voor de wetgevingstechniek). Dienovereenkomstig dient in de memorie van toelichting de term «ministeriële beschikking» te worden vermeden. Ook de uitdrukking ministeriële beschikking van algemene aard is zeer ongebruikelijk en dient te worden vervangen door ministeriële regeling.

De ondergetekende heeft het advies van de Raad opgevolgd.

17. Met de redactionele kanttekeningen is zoveel mogelijk rekening gehouden.

De kanttekening met betrekking tot artikel F.6 berust op een misverstand. Immers het vierde lid van onderdeel H van artikel III verwijst naar WVO voorschriften die voor het hoger beroepsonderwijs buiten werking worden gesteld, doordat de reikwijdte van de WVO wordt beperkt. In verband daarmee is in artikel E.46, derde lid, van het onderhavige wetsvoorstel een overeenkomstige voorziening opgenomen.

De ondergetekende heeft van de gelegenheid gebruik gemaakt om in het wetsvoorstel en in de memorie van toelichting enige verbeteringen van redactionele aard alsmede een aantal ambtshalve wijzigingen aan te brengen.

De ondergetekende veroorlooft zich U, mede namens zijn ambtgenoot van Landbouw en Visserij, in overweging te geven, het hierbij gewijzigde voorstel van Wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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