

Vergaderjaar 1985–1986

19 222

Vaststelling van het invoerings- en overgangsrecht voor de Wet op het wetenschappelijk onderwijs en van het tijdstip van inwerkingtreding van die wet alsmede wijziging van die wet en van enige andere wetten (Invoeringswet W.W.O.)

B

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 14 augustus 1985

Bij Kabinetsmissive van 21 juni 1985, nr. 61, 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 invoerings- en overgangsrecht voor de Wet op het wetenschappelijk onderwijs en van het tijdstip van inwerkingtreding van die wet alsmede wijziging van die wet en van enige andere wetten (Invoeringswet W.W.O.).

1. De belangrijkste wijzigingen in de Wet op het wetenschappelijk onderwijs (W.W.O.) die in het ontwerp worden voorgesteld betreffen de planning en bekostiging van de universiteiten.

De voorstellen met betrekking tot de planning geven de Raad van State aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen.

In de toelichting wordt vermeld dat het ontwikkelingsplan mede als basis dient voor het overheidsplan. Een dergelijk verband wordt in het wetsontwerp echter niet uitdrukkelijk gelegd. Naar de mening van het college ware dit alsnog te doen.

Voor wat betreft de procedure tot vaststelling van het plan wordt in artikel 185, vierde lid, voorgeschreven

dat over het concept-plan allereerst overleg wordt gevoerd met de universiteiten gezamenlijk. Daarna wordt het plan in september van het tweede jaar, voorafgaande aan het tijdvak waarop het betrekking heeft, gelijktijdig aan de beide kamers der Staten-Generaal en de Onderwijsraad voorgelegd. De onderwijsraad heeft tot 16 november de tijd advies aan Uw ministers uit te brengen. Uw ministers stellen het plan voor 31 januari vast.

Procedureel is het naar het oordeel van de Raad juist dat de Onderwijsraad zijn advies uitbrengt voordat het plan wordt voorgelegd aan de Staten-Generaal. In ieder geval lijkt het noodzakelijk dat de Staten-Generaal ten behoeve van de discussie met Uw ministers over het plan de beschikking heeft over het desbetreffende advies. De tijd die voor de Staten-Generaal resteert na 16 november is uitermate kort te meer omdat zij voor een belangrijk deel samenvalt met het kerstreces.

Bij het college is dan ook de vraag gerezen of het niet mogelijk is het daarheen te leiden dat het plan met het advies van de Onderwijsraad in september aan de Staten-Generaal wordt aangeboden. Indien zulks onmogelijk is ware de Staten-Generaal een langere termijn te geven waarbij, zoals dat ook is gebeurd in artikel 7,

tweede lid, van de herziene W.W.O., rekening ware te houden met het kerstreces.

Dat het plan aan beide kamers der Staten-Generaal wordt voorgelegd is juist. In dit verband is bij de Raad de vraag gerezen waarom van deze gelegenheid geen gebruik is gemaakt om ook het zojuist genoemde artikel 7, tweede lid, dienovereenkomstig te wijzigen.

Het opstellen van de plannen «telkenjare» zal veel rompslomp meebrengen. In dit verband heeft de Academische Raad de opmerking gemaakt dat onderzocht zou moeten worden in hoeverre het mogelijk zou zijn tot een tweejarige planningscyclus over te gaan. Deze suggestie verdient naar de mening van de Raad alle aandacht in het kader van het streven naar afslanking van het apparaat van de centrale overheid en ter voorkoming van verdere groei van bureaucratie bij de universiteiten. Zulks klemmt te meer in het licht van de bevindingen van de Adviescommissie sanering planprocedures. Aan dit punt ware dan ook in de toelichting aandacht te besteden.

2. De voorstellen met betrekking tot het bekostigingssysteem geven de Raad aanleiding tot de volgende opmerkingen.

Het voorgestelde bekostigingsstelsel gaat er blijkens de toelichting vanuit dat de bekostigingsbeslissingen zich

naar een hoger «aggregatieniveau» zullen ontwikkelen. De term «aggregatieniveau» ware toe te lichten.

Basiseenheid voor de bekostiging is het begrip «taak». Dit begrip wordt globaal omschreven in artikel 184. Het is de bedoeling van Uw ministers dat de concrete invulling van het begrip zal zijn te vinden in het overheidsplan. In de memorie van toelichting wordt een heldere en beknopte aanduiding gegeven van de taken die de bewindslieden zich voorstellen als «universitaire taken» vast te leggen in het overheidsplan. In de memorie van toelichting is aangegeven dat deze omschrijving van «taken» en redenen van flexibiliteit niet in de wet zelf wordt vastgelegd. Het college acht dit mede uit een oogpunt van zekerheid voor de universiteiten weinig bevredigend en dringt erop aan zulks alsnog te doen.

Indien dat gebeurt wordt uitgesloten dat de sturing in de toekomst, anders dan de bedoeling van de bewindslieden thans is, weer tot grotere gedetailleerdheid zal vervallen ten detrimente van de beleidsvrijheid der instellingen. De geschiedenis van de laatste jaren heeft immers aangetoond dat een beleid dat gericht is op beperking van de uitgaven eerder tot detaillering dan tot globalisering van beleid neigt.

Als een van de «taken» wordt door Uw ministers aangegeven «het geheel van voorwaardelijk gefinancierd onderzoek van de betrokken instelling». De bewindslieden staan zelf sceptisch tegenover deze vorm van financiering blijkens de mededeling in de memorie van toelichting dat onder meer door deze vorm van financiering «de grenzen van de huidige mogelijkheden» zouden worden geraakt. Mede in verband daarmee is bij de Raad de vraag gerezen of er thans reeds voldoende ervaring met het instrument van de voorwaardelijke financiering is opgedaan dat het gerechtvaardigd is deze vorm van financiering in een «taak» vast te leggen. Hierover ware in de memorie van toelichting een uiteenzetting te geven.

Kern van het voorgestelde bekostigingsstelsel is de «verklaring van bekostiging» die de minister al dan niet verleent met betrekking tot het verrichten van bepaalde taken die opgevoerd zijn op het ontwikkelingsplan. In artikel 191 wordt bepaald welke taken in aanmerking komen voor bekostiging. De verklaring van bekostiging kan, blijkens artikel 192, onder voorwaarden alsmede onder

het stellen van een termijn worden verleend. De verklaring kan bovendien door de minister worden gewijzigd of ingetrokken.

In zijn advies heeft de Academische Raad zijn zorg uitgesproken over «de overregulering en de vertraging die daardoor zal ontstaan bij de invoering van het systeem van bekostigingsverklaringen, zeker indien dit de thans voorgestelde vorm krijgt» en heeft hij een voorstel gedaan dat tot een wezenlijke vereenvoudiging van de procedure zou leiden.

Ook na kennisneming van de beschouwingen van Uw ministers daaromtrent in de memorie van toelichting is het het college niet duidelijk waarom zij zo afwijzend tegenover dit voorstel staan.

Naar de mening van het college komen Uw ministers bij hun beschouwingen ter zake niet toe aan de kern van de bezwaren van de Academische Raad tegen de voorgestelde procedure. Het hoofdbezwaar van de bewindslieden lijkt te zijn dat het in het door de Academische Raad voorgestelde stelsel «niet mogelijk is om een verklaring van bekostiging voor een bepaalde tijd of onder voorwaarden af te geven». Daarom willen zij vasthouden aan het voorgestelde stelsel, al delen zij wel mede dat zij het stelsel van de negatieve verklaring van bekostiging als voorgesteld door de raad «in discussie hebben gebracht in de concept-beleidsnota «Hoger onderwijs: autonomie en kwaliteit» en dat het voorgestelde stelsel al dan niet zal worden bijgesteld afhankelijk van de uitkomsten van die discussie.

Het college acht dit teleurstellend. Met name de procedure voorzien in artikel 188 geeft de bewindslieden naar de mening van de Raad de mogelijkheid om hun op- en aanmerkingen met betrekking tot de voorgestelde ontwikkelingsplannen te maken aan het adres van de instellingen, die daaraan dan – in het licht van de bevoegdheid van de bewindslieden de plannen af te keuren – hun conclusie kunnen verbinden.

Het voorstel verdient, naar het oordeel van het college op dit punt dan ook heroverweging. Naar het oordeel van de Raad past het door de Academische Raad geformuleerde voorstel in het door Uw ministers beoogde beleid van globale sturing, van beperking van bureaucratische procedures en van bevordering van de autonomie van de instellingen.

3. Artikel B1, onderdeel D, is, anders dan de toelichting stelt, niet

aangepast aan het wetsontwerp «Horizontale doorstroming h.b.o.-w.o.», waarover de Raad op 18 juni 1985 advies heeft uitgebracht. In de tekst wordt, naar het voorkomt, aangesloten bij de opzet van het voorontwerp van genoemde wet, waarin nog werd uitgegaan van het instellen van één commissie ten behoeve van de doorstroming. Tekst en toelichting dienen met elkaar in overeenstemming te worden gebracht.

4. In artikel D4 wordt bepaald dat voor het tijdstip van inwerkingtreding van de W.W.O. afgegeven getuigschriften of andere bewijsstukken die de bezitter op grond van het bepaalde in de Wet op het wetenschappelijk onderwijs (Stb. 1975, 729) of een andere wet toegang gaven tot het afleggen van een of meer universitaire examens die toegang blijven geven. Noch in de tekst noch in de toelichting wordt echter aangegeven om welke «andere» wetten het gaat. Ter wille van de duidelijkheid ware een volledige lijst van deze wetten op te nemen in de toelichting.

5. Volgens artikel D7 zullen de regelen met betrekking tot de studiefinanciering zoals die gelden op basis van de Wet op het wetenschappelijk onderwijs (Stb. 1975, 729) van toepassing blijven tot de inwerkingtreding van de Wet op de studiefinanciering. Uitdrukkelijk wordt bepaald dat ten aanzien van beschikkingen door Uw minister genomen krachtens de desbetreffende regelingen de Wet Arob niet van toepassing is. Bijgevolg zal tegen afwijzende beschikkingen met betrekking tot studiefinanciering nog steeds geen beroepsmogelijkheid open staan. Als redenen voor de keuze de Wet Arob niet van toepassing te verklaren wordt erop gewezen dat Arob-beroep niet de meest geschikte vorm van rechtsbescherming zou zijn doch dat een gespecialiseerde rechterlijke instantie te preferen is. Als tweede argument wordt aangehaald dat «omdat het hier gaat om uitkeringen strekkende tot levensonderhoud van studenten, waarover telkenjare wordt beslist», de onderhavige zaken zeer snel moeten worden afgehandeld. Openstelling van beroep op de Afdeling rechtspraak zou, naar het oordeel van de bewindslieden, «ontwrichtend, althans ernstig vertragend (zou) kunnen werken op de voortgang der werkzaamheden van deze thans al zwaar belaste afdeling. Dat zou niet alleen voor de in beroep komende studenten, maar

ook voor de tegen geheel andere beschikkingen beroep instellende justitiabelen ernstige consequenties kunnen hebben».

De Raad heeft in zijn advies van 11 juli 1985 inzake het voorstel van Wet op de studiefinanciering vraagtekens gesteld achter de juistheid van de door Uw ministers gedane keuze ten aanzien van de rechtsbescherming onder genoemde wet. De Raad volstaat in dit verband met de verwijzing naar dat advies.

Het college kan in het kader van een overgangssituatie het tweede argument van de bewindslieden billijken. Aan de in de toelichting gepresenteerde argumentatie kan echter ook een meer algemene strekking worden toegekend. Daartegen zou het college bezwaar maken. In de totale problematiek van een goede rechtsbescherming en het overbelast zijn van rechterlijke instanties dient het belang van een goede rechtsbescherming naar het oordeel van de Raad voorop te staan. Als uitgangspunt van denken moet gelden dat de overheid voor een goede rechtsbescherming moet zorgdragen en dat in dat kader de rechterlijke organisatie zodanig moet zijn ingericht dat geen blijvende overbelasting aanwezig is. Het enkele feit van overbelasting kan niet als argument worden aangevoerd om de burgers een passende rechtsbescherming te onthouden.

6. Het gestelde in artikel D14 is naar het oordeel van het college niet duidelijk. De Raad meent ervan uit te mogen gaan dat de benoemde leden in hun functie zullen worden gecontinueerd. Enige duidelijkheid op dit punt is wenselijk, omdat artikel 54 W.W.O. bepaalt dat naast de rector magnificus een lid wordt benoemd uit de universitaire gemeenschap en een lid uit de niet tot die gemeenschap behorende personen. Deze formulering is een andere dan het onderscheid tussen benoemde en gekozen leden uit de oude wet. De vraag rijst dan ook of de thans zittende collegeleden bij de inwerkingtreding van het voorliggend wetsvoorstel tot de universitaire gemeenschap behoren.

7. 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 Vice-President
van de Raad van State,
W. Scholten

Bijlage

Lijst van redactionele kanttekeningen, behorende bij het advies no.W05.85.0309/04.5.32 van de Raad van State van 14 augustus 1985

- In artikel B1, onderdeel M, ware het voorzetsel «van» toe te voegen voor: het wetenschappelijk personeel en voor de helft.
- Uit een oogpunt van leesbaarheid verdient het de voorkeur de woorden «een disciplineplan te doen opstellen» te plaatsen na «verzoeken» in artikel 186.
- In artikel 192, derde lid, is het woord «welke» onjuist gezien het geslacht van het woord waarop het terugslaat.
- Punt 10 van de Aanwijzingen voor de wetgevingstechniek ware in acht te nemen in de artikelen 192a, derde lid, 194, vierde lid, 203c, eerste en derde lid, D1, D2, D26, D28, D32 en D33.
- Punt 27 van de Aanwijzingen voor wetgevingstechniek ware in acht te nemen in artikel 194, vierde lid.
- Artikel 203d, eerste lid, eerste volzin, vertoont een primitief taalgebruik.
- In de artikelen D5 en D10, derde lid, ware punt 7 van de Aanwijzingen voor de wetgevingstechniek in acht te nemen.

