

Vergaderjaar 1985–1986

19222

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.)

C

NADER RAPPORT

Zoetermeer, 16 september 1985

Aan de Koningin

Blijkens de mededeling van de directeur van Uw kabinet van 21 juni 1985, nr. 62, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies betreffende het bovenvermelde wetsvoorstel rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 14 augustus 1985, nr. W05.85.0309/04.5.32, moge ik, mede namens mijn ambtgenoot van Landbouw en Visserij, U hierbij aanbieden. De door de Raad van State gemaakte opmerkingen moge ik als volgt beantwoorden.

1. De Raad van State merkt op, dat in de memorie van toelichting wordt vermeld dat het ontwikkelingsplan mede als basis dient voor het overheidsplan. Naar de mening van de Raad ware een dergelijk verband in het wetsvoorstel uitdrukkelijk te leggen. De mening van de Raad deel ik niet. Het is evident dat, zoals ook in de memorie van toelichting is gezegd, het overheidsplan niet uit de lucht komt vallen maar dat de door de onderscheiden universiteiten vast te stellen ontwikkelingsplannen voor het overheidsplan belangrijke bouwstenen zullen zijn. Ik acht het dan ook niet nodig dat in het wetsvoorstel uitdrukkelijk wordt bepaald, dat het overheidsplan wordt vastgesteld «mede op basis van de ontwikkelingsplannen». Overigens zou zulk een bepaling ertoe kunnen leiden dat het overheidsplan niet of niet tijdig zou kunnen worden

vastgesteld ingeval een of meer ontwikkelingsplannen niet of niet tijdig tot stand komen.

Procedureel is het naar het oordeel van de Raad juist dat de Onderwijsraad zijn advies uitbrengt voordat het ontwerp-overheidsplan wordt voorgelegd aan de Staten-Generaal. Naar aanleiding van de desbetreffende vraag van de Raad zij opgemerkt, dat het niet mogelijk is dat het overheidsplan met het advies van de Onderwijsraad in september aan de Staten-Generaal wordt aangeboden, zulks in verband met de nauwe samenhang van het overheidsplan met de rijksbegroting. Met de Raad acht ik het echter wel noodzakelijk dat de Staten-Generaal ten behoeve van de discussie met de betrokken bewindslieden over het plan de beschikking hebben over het desbetreffende advies. Naar aanleiding van de suggestie van de Raad de Staten-Generaal een langere termijn te geven zij erop gewezen, dat in het onderhavige wetsvoorstel op dit punt aangesloten is bij het bepaalde in artikel 109, vierde lid, van de Wet op het hoger beroepsonderwijs (Stb. 1985, 80) ter zake van het zogenaamde capaciteitsplan. Noch van de zijde van de Tweede Kamer noch van die van de Eerste Kamer is bij de behandeling van het wetsvoorstel dat tot die wet heeft geleid, aangedrongen op een

langere termijn. Ik meen dan ook dat het onderhavige wetsvoorstel op dit punt geen wijziging behoeft.

De Raad van State acht het juist dat het overheidsplan aan beide kamers der Staten-Generaal wordt voorgelegd. Naar aanleiding van de bij de Raad gerezen vraag waarom van deze gelegenheid geen gebruik is gemaakt om ook artikel 7, tweede lid, van de nieuwe W.W.O. dienovereenkomstig te wijzigen merk ik het volgende op. Het in dit lid neergelegde voorschrift dat ontwerp-besluiten tot vaststelling of wijziging van het Academisch Statuut aan de Tweede Kamer dienen te worden overgelegd, is daarin opgenomen bij de tweede nota van wijziging bij het ontwerp van de nieuwe W.W.O. (Kamerstukken II, 1983–1984, 16802, nr. 14). Daarmee is beoogd dat lid aan te passen aan artikel 22, derde lid, van de Wet op het hoger beroepsonderwijs (Stb. 1985, 80) waarin eenzelfde voorschrift is opgenomen ter zake van het H.B.O.-statuut. Wijziging van artikel 7, tweede lid, van de nieuwe W.W.O. in de zin als door de Raad voorgesteld, zou leiden tot een naar mijn mening ongewenste discrepantie tussen de W.W.O. en de Wet op het hoger beroepsonderwijs (Stb. 1985, 80). Overigens merk ik nog het volgende op. Op 27 juni 1985 is door de Staatssecretaris van Onderwijs en Wetenschappen, drs. G. van Leijenhorst, een

concept-wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op het basisonderwijs, de Overgangswet W.B.O. en de Interimwet speciaal onderwijs met betrekking tot het overleggen van algemene maatregelen van bestuur aan de Staten-Generaal en de Onderwijsraad gepubliceerd. Het verdient naar mijn oordeel de voorkeur dat de principiële discussie over dat onderwerp in het kader van dat wetsvoorstel wordt gevoerd en dat daarna wordt bezien of de desbetreffende bepalingen in andere wetten, en dus ook artikel 7, tweede lid, van de nieuwe W.W.O. en artikel 22, derde lid, van de Wet op het hoger beroepsonderwijs, dienen te worden aangepast.

Overeenkomstig het advies van de Raad is in de memorie van toelichting aandacht besteed aan de suggestie van de Academische Raad dat zou moeten worden onderzocht in hoeverre het mogelijk zou zijn tot een tweejarige planningcyclus over te gaan. In de memorie van toelichting wordt in dit verband opgemerkt, dat het streven naar een tweejarige planningcyclus als zodanig positief wordt beoordeeld.

Een tweejarige planningcyclus leidt tot een vermindering van de werklust voor zowel de rijksoverheid als de instellingen van wetenschappelijk onderwijs. Voorts kan een tweejarige planningcyclus de tijdsdruk waaronder het planningproces verloopt, verminderen. Ik acht het evenwel noodzakelijk dat thans reeds ervaring wordt opgedaan met de ontwikkeling van een overheidsplan voor het wetenschappelijk onderwijs. Daarom wordt voorshands vastgehouden aan een eenjarige planningcyclus. De voor- en nadelen van een tweejarige planningcyclus worden thans bestudeerd en vormen onderwerp van nader overleg met de instellingen. De uitkomsten hiervan, die niet alleen voor de regeling van de planning van het wetenschappelijk onderwijs maar ook voor die van het gehele hoger onderwijs van belang zijn, zullen worden verwerkt in de definitieve Beleidsnota «Hoger onderwijs: autonomie en kwaliteit» (HOAK). In afwachting hiervan is vastgehouden aan een eenjarige planningcyclus zoals die thans ook praktijk is.

2. Naar de mening van de Raad van State ware het begrip «aggregatieniveau», in de memorie van toelichting gebezigd bij de bespreking van het begrip «taak», toe te lichten. Naar aanleiding hiervan is het begrip «aggregatieniveau» in de memorie

van toelichting met een voorbeeld verduidelijkt.

De Raad acht het mede uit een oogpunt van zekerheid voor de universiteiten weinig bevredigend dat de in de memorie van toelichting gegeven omschrijving van «taken» niet in de wet zelf wordt vastgelegd. Ik deel de mening van de Raad niet. Ingevolge het voorgestelde artikel 185, derde lid, van de nieuwe W.W.O. dient het begrip «taak», bedoeld in artikel 184, nader te worden omschreven in het overheidsplan. Dit plan en dus ook de daarin gegeven omschrijving van het begrip «taak» worden voorgelegd aan de beide kamers der Staten-Generaal. Op deze wijze is naar mijn oordeel voldoende gewaarborgd dat de minister het begrip «taak» niet invult met een zodanige mate van gedetailleerdheid dat dit gaat ten detrimente van de beleidsvrijheid der instellingen, iets waarvoor de Raad kennelijk beducht is.

De mening van de Raad dat mijn ambtgenoot van Landbouw en Visserij en ik sceptisch zouden staan tegenover de z.g. voorwaardelijke financiering van het wetenschappelijk onderzoek, is niet juist. De zinsnede in de memorie van toelichting waarop de Raad deze mening grondt, dient dan ook in haar context te worden gelezen.

Anders dan de Raad acht ik het niet nodig in die memorie een uiteenzetting te geven ter zake van de vraag of thans reeds voldoende ervaring is opgedaan met de voorwaardelijke financiering om deze als een «taak» vast te leggen. In het najaar zal een Beleidsnotitie Voorwaardelijke Financiering 1985–1988 worden gepubliceerd.

Naar het oordeel van de Raad van State verdient het voorstel van de Academische Raad met betrekking tot de z.g. negatieve verklaring van bekostiging heroverweging. Naar het oordeel van de Raad past het door de Academische Raad geformuleerde voorstel in het beoogde beleid van globale sturing, van beperking van bureaucratische procedures en van bevordering van de autonomie van de instellingen.

Naar aanleiding hiervan merk ik het volgende op. In de memorie van toelichting (paragraaf 2.2.2.) is reeds uitvoerig te kennen gegeven waarom in het onderhavige wetsvoorstel is vastgehouden aan het systeem van de verklaring van bekostiging zoals dat bij de Wet twee-fasenstructuur W.O. (Stb. 1981, 137), zij het beperkt tot de opleidingen van de tweede

fase, is geïntroduceerd. Daarin is uiteengezet dat het door de Academische Raad voorgestelde stelsel, dat in de wandelgangen bekend is als het stelsel van de negatieve verklaring van bekostiging, uit een oogpunt van beperking van bureaucratische procedures geen of nagenoeg geen winst oplevert ten opzichte van het in het wetsvoorstel neergelegde stelsel. Bovendien is gewezen op de praktische bezwaren die in de systematiek van het wetsvoorstel zijn verbonden aan het door de Academische Raad voorgestelde stelsel. In de systematiek van het onderhavige wetsvoorstel is de negatieve verklaring van bekostiging dan ook geen passend instrument. Indien daarentegen door de Staten-Generaal wordt ingestemd met de in de eerdere genoemde Beleidsnota «Hoger onderwijs: autonomie en kwaliteit» geformuleerde visie op de besturing van het hoger onderwijs, kan de introductie van de negatieve verklaring van bekostiging voor het gehele hoger onderwijs worden overwogen. Dit zal betekenen, dat de instellingen van wetenschappelijk onderwijs een slechts door enkele grenzen gelimiteerde vrijheid verkrijgen wat de bestemming en besteding van de rijksbijdrage betreft. De instellingen mogen de rijksbijdrage bestemmen en besteden naar goeddunken voor zover de minister op bepaalde – limitatief op te sommen gronden – niet heeft beslist dat dit niet mag, waarbij de bewijslast enkel en alleen op de minister rust. Het moge duidelijk zijn dat de invoering van het stelsel van de zgn. negatieve verklaring van bekostiging een «Copernicaanse omwenteling» betekent in de verhouding tussen de rijksoverheid enerzijds en de instellingen van wetenschappelijk onderwijs anderzijds. Zulk een majeure wijziging in de verhouding tussen overheid en instellingen, die bovendien niet kan worden beperkt tot het wetenschappelijk onderwijs alleen, gaat het kader van het voorliggende wetsvoorstel te boven. Mede om die reden is voorzien in een afzonderlijke procedure van overleg met de betrokken instellingen en met de Staten-Generaal in het kader van de meergenoemde Beleidsnota «Hoger onderwijs: autonomie en kwaliteit».

Om vorenomschreven redenen is in het onderhavige wetsvoorstel het voorstel van de Academische Raad niet overgenomen.

3. De Raad van State wijst erop, dat artikel B.1., onderdeel D, anders dan de toelichting stelt, niet is aangepast aan het wetsvoorstel 'Horizontale doorstroming h.b.o.-w.o. De opmerking van de Raad is juist. De tekst van de genoemde bepaling is alsnog aan die van dat wetsvoorstel aangepast.

4. Overeenkomstig het advies van de Raad van State is in de memorie van toelichting bij artikel D.4. aangegeven om welke «andere wetten» het in dat artikel gaat.

5. In artikel D.7. is onder meer bepaald, dat de Wet Arob niet van toepassing is ten aanzien van de ministeriële beslissingen inzake studiefinanciering, genomen op grond van de krachtens dat artikel van toepassing gebleven regelen. De Raad van State heeft tegen de hiervoor in de memorie van toelichting gegeven argumentatie bezwaar.

Ten einde tegemoet te komen aan het bezwaar van de Raad is de memorie van toelichting gewijzigd. De aanvankelijk gegeven argumentatie is vervallen. Thans wordt er in de memorie van toelichting op gewezen, dat in het voorstel van de Wet op de studiefinanciering wordt voorzien in een specifiek beroepscollege en dat het in verband daarmee niet wenselijk is om voor de overgangsperiode tussen de inwerkingtreding van de nieuwe W.W.O. en de Wet op de studiefinanciering een ander regime van rechtsbescherming te creëren.

6. Het gestelde in artikel D.14. is naar het oordeel van de Raad van State niet duidelijk. De Raad meent ervan uit te mogen gaan, dat de benoemde leden in hun functie zullen worden gecontinueerd. De mening van de Raad is juist. Het artikel is in die zin verduidelijkt.

7. Met de redactionele kanttekeningen van de Raad van State is rekening gehouden.

Ambtshalve opmerkingen

Ingevolge artikel 11 van de nieuwe Wet op het wetenschappelijk onderwijs (W.W.O.) wordt in het Academisch Statuut bepaald welke faculteiten een universiteit, onderscheidenlijk een technische universiteit en een landbouw-universiteit kan omvatten. Van de in dat statuut neergelegde facultaire indeling kan ingevolge artikel 50, tweede lid, in bijzondere gevallen bij

bestuursreglement worden afgeweken. Voorstellen van een mogelijke, in het Academisch Statuut neer te leggen facultaire indeling zijn gedaan in de memorie van toelichting bij het in oktober 1979 gepubliceerde voorontwerp van de nieuwe W.W.O. (blz. 84 en 85) en in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel zoals dat bij de Tweede Kamer is ingediend (Kamerstukken II. 16802, nr. 3, blz. 21 en 22). Op deze voorstellen is gereageerd van de zijde van de instellingen van wetenschappelijk onderwijs en door de Academische raad. Na rijp beraad en mede op grond van een analyse van de reacties op de in beide bovenbedoelde memories gedane voorstellen hebben mijn ambtgenoot van Landbouw en Visserij en ik gemeend te moeten afzien van een landelijke uniforme, in het Academisch Statuut neer te leggen indeling in faculteiten. De bedoelde analyse is als bijlage bij de memorie van toelichting gevoegd. Wij menen dat het de voorkeur verdient de facultaire indeling over te laten aan de universiteiten zelf, zij het onder preventief toezicht van de betrokken minister.

Dit heeft geleid tot ons voorstel de nieuwe W.W.O. zodanig te wijzigen, dat bij een openbare universiteit de facultaire indeling wordt neergelegd in het bestuursreglement en bij een bijzondere universiteit in de zgn. structuurregeling (artikel 137, tweede lid, van de nieuwe W.W.O.). De criteria die in het kader van het preventief toezicht op de facultaire indeling zullen worden gehanteerd, zijn in de memorie van toelichting omschreven. Het onderhavige voorstel heeft geleid tot wijziging van het opschrift boven artikel 11 en van de artikelen 11, 16, 50 en 137 van de nieuwe W.W.O. Bovendien is het dankzij dit voorstel mogelijk gebleken het invoeringsrecht aanzienlijk te versoberen waardoor de aan de invoering van de nieuwe W.W.O. verbonden werklast voor zowel de rijksoverheid als de instellingen van wetenschappelijk onderwijs aanmerkelijk wordt verminderd. In het kader van deze versobering zijn de oorspronkelijke artikelen D.12., D.13., D.15., D.16. en D.17. geschrapt. De oorspronkelijke artikelen D.18. en D.19. zijn in verband hiermee aangepast.

Voorts is het wetsvoorstel aangepast aan het wetsvoorstel «Aanpassing vormgeving tweede fase», waarover de Raad van State op 26 juni 1985 advies heeft uitgebracht. Deze aanpassing betreft de artikelen 13, 19,

33, 36, 37 en 133 van de nieuwe W.W.O.

Ten slotte zijn in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting nog enige redactionele wijzigingen aangebracht.

Ik veroorloof mij U in overweging te geven, het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel en de gewijzigde memorie van toelichting met bijlagen aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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