

Vergaderjaar 1988–1989

21 073

Bepalingen met betrekking tot het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek. (Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek)

B

ADVIES RAAD VAN STATE

NADER RAPPORT

Aan de Koningin

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 10 februari 1989

Zoetermeer, 10 maart 1989

Bij Kabinetsmissive van 21 juli 1988, no. 2, 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 bepalingen met betrekking tot het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek).

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 21 juli 1988, nr. 2, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State, zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 10 februari 1989, No. W05.88.0383, bied ik u, mede namens de Minister van Landbouw en Visserij, hierbij aan.

1. Het wetsvoorstel bevat de uitwerking van de voornemens, neergelegd in de nota «Hoger onderwijs: autonomie en kwaliteit» (HOAK) (Kamerstukken II 1985/86, 19 253) en het Hoger onderwijs- en onderzoekplan (HOOP) van 1988. Het wetsvoorstel beoogt een andere structuur van de regulering van het hoger onderwijsbestel, en wel een die wordt gekenmerkt door een meer globale overheidssturing, een versterkte zelfregulering door de instellingen en een betere interne en externe kwaliteitsbewaking. In de voorgestelde sturingsconceptie zal een verschuiving van een zeer gedetailleerde regeling vooraf naar een meer globale sturing achteraf plaatsvinden. De achterliggende gedachte is dat een grotere programmeervrijheid van de instel-

1. De Raad van State kan zich met de in het wetsvoorstel voorgestelde uitwerking van de voornemens, neergelegd in de nota «Hoger onderwijs; autonomie en kwaliteit» (HOAK) (Kamerstukken II 1985/86, 19 253) en het Hoger onderwijs- en onderzoekplan 1988 (HOOP), verenigen. In een enkel geval acht de raad het afwijken van uitgebrachte adviezen niet goed begrijpelijk. Daarnaast acht het college de toelichting op bepaalde onderdelen te summier. Op deze punten wordt hieronder door mij, mede namens de Minister van Landbouw en Visserij, nader ingegaan.

lingen en minder overheidsbemoeienis met interne processen een bijdrage zullen kunnen leveren aan een effectiever en efficiënter beleid van de instellingen.

In het wetsvoorstel worden voorschands geen nieuwe voorstellen gedaan ter zake van de academische ziekenhuizen, de inpassing van de Wet op de Nederlandse organisatie voor wetenschappelijk onderzoek, de bestuursorganisatie van de instellingen voor hoger onderwijs en de invoering van een vouchersysteem.

De Raad van State kan zich met de voorgestelde uitwerking verenigen. Uit de in de memorie van toelichting besproken adviezen van de adviesorganen blijkt dat op niet onbelangrijke onderdelen kritisch werd gereageerd. De Raad heeft er begrip voor dat niet alle adviezen kunnen worden opgevolgd. Het college acht evenwel in een enkel geval het afwijken van een advies voorshands niet goed begrijpelijk. Daarnaast acht het college de toelichting op bepaalde onderdelen te summier. De Raad zal hieronder op deze punten nader ingaan.

2. Het college is van mening dat er uit het oogpunt van eenheid en doorzichtigheid van wetgeving goede argumenten zijn om het gehele bestel van hoger onderwijs- en onderzoekvoorzieningen in één regeling onder te brengen. Het college acht evenwel onvoldoende gemotiveerd de afwijzing in de toelichting van de adviezen van de Onderwijsraad, de Adviesraad voor het hoger onderwijs (ARHO) en de Raad van advies voor het wetenschapsbeleid (RAWB) om voor de verwezenlijking van de HOAK- en HOOP-voorstellen te volstaan met het wijzigen van de afzonderlijke deelwetten. De toelichting ware op dit punt aan te vullen.

3. In punt 1 van dit advies kwam al naar voren dat het wetsvoorstel geen wijziging brengt in de interne bestuursorganisatie van de onderwijsinstellingen; de bewindslieden willen eerst de discussie over de meest wenselijke bestuursstructuur aan de hand van het advies van de ARHO afwachten alvorens met een wijzigingsvoorstel ter zake te komen. Ofschoon de Raad begrip kan

2. De raad heeft erop gewezen, dat er vanuit het oogpunt van eenheid en doorzichtigheid van wetgeving goede argumenten zijn om het gehele bestel van hoger onderwijs- en onderzoekvoorzieningen in een regeling onder te brengen. De raad acht evenwel onvoldoende in de toelichting gemotiveerd waarom, conform de adviezen van de Onderwijsraad, de Adviesraad hoger onderwijs en de Raad van advies voor het wetenschapsbeleid voor de verwezenlijking van de HOAK-voorstellen is afgeweken van het voornemen de afzonderlijke deelwetten te wijzigen. De raad doet de suggestie aan de hand de toelichting op dit punt aan te vullen. In de memorie van toelichting is naar aanleiding van deze suggestie in paragraaf 1.1 uitvoerig aandacht besteed aan de in de genoemde adviezen gemaakte opmerkingen.

3. Naar aanleiding van de opmerkingen van de raad over de relatie van de bestuursorganisatie van de instellingen van hoger onderwijs en het voorliggende wetsvoorstel wordt het volgende opgemerkt.

De ministers van Onderwijs en Wetenschappen en van Landbouw en Visserij hebben in een brief van 8 november 1988 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer (Kamer-

opbrengen voor dit standpunt, meent hij dat het, ook met het oog op de benadering van dit onderwerp in verschillende adviezen, van belang is dat de toelichting klaarheid schept met betrekking tot het tijdpad dat inzake de wijziging van de bestuursstructuur zal worden gevolgd. De Raad acht duidelijkheid op dit punt van belang, gelet op de grotere verantwoordelijkheid van de besturen van de instellingen met betrekking tot de onderwijsprogrammering, de kwaliteitszorg en het beheer, die dit wetsvoorstel beoogt. In dit verband doet de vraag zich voor of het niet de voorkeur zou verdienen, dat de gewijzigde bestuursstructuur in werking treedt op het tijdstip van inwerkingtreding van de wet zelf. Met het oog hierop vraagt de Raad zich af of laatstgenoemd tijdstip wel haalbaar zal zijn.

stukken II 1988/1989, 20 800, H VIII, nr. 6) hun opvatting over de toekomst van de universitaire bestuursorganisatie en die van het hoger beroepsonderwijs verwoord. Daarbij is door de ondergetekende te kennen gegeven dat het oordeel over het functioneren van de universitaire bestuursorganisatie overwegend positief is. Slechts op een drietal punten zijn voorstellen tot wetswijziging te verwachten. Het betreft hier de elementen: integratie van bestuur en beheer op het middenniveau, versterking van de positie van de faculteit en versterking van de positie van de dekaan. Een aantal instellingen hebben overigens op deze punten, gebruikmakend van de ruimte die de wet verschaft, al knelpunten in de organisatie weggenomen. De ondergetekende neemt dan ook stelling tegen de suggestie in enkele adviezen op het conceptwetsvoorstel, dat de herziening van de besturingswijze zoals beoogd in het onderhavige wetsvoorstel, niet zou kunnen worden geïmplementeerd voordat de bestuursorganisatie bij de universiteiten zou zijn gewijzigd. Alhoewel, zoals in bovenaangehaalde brief weergegeven, op punten verbeteringen denkbaar zijn, bestaat er dezerzijds geen twijfel aan de bestuurskracht van het universitaire bestuur, noch aan de organisatiestructuur, ook onder het WHW-regime. Het is om die reden dat de vraag van de raad of het de voorkeur zou verdienen het voorliggende wetsvoorstel en de eventuele wijzigingen in de universitaire bestuursorganisatie gelijktijdig in werking te laten treden negatief wordt beantwoord. Er is geen doorslaggevende reden het een op het ander te laten wachten. In dezelfde brief is het oordeel uitgesproken dat er evenmin als voor de universiteiten een urgentie bestaat om de bestuursorganisatie van het hoger beroepsonderwijs aan te passen. In het kader van de uitkomst van het nader overleg in de HBO-Kamer over voorstellen tot herziening van de medezeggenschapsstructuur van de kant van de HBO-Raad (brief van 29 juli 1988 aan de Minister van Onderwijs en Wetenschappen), zal worden bezien of wetswijziging voor de toekomst aan de orde is. Mede aan de hand van de rapportage van de commissie-Steenbergen (Kamerstukken II 1988/1989, 20 800, H. VIII, nr. 61), zal voor de Open Universiteit wetswijziging in de

bestuursorganisatie worden voorbereid. Het betreft hier aanpassingen van de bestaande organisatiestructuur, die evenwel voor de succesvolle implementatie van dit wetsvoorstel slechts beperkte relevantie hebben. De raad heeft verzocht in de memorie van toelichting de relatie tussen dit wetsvoorstel en de bestuursorganisatie te verduidelijken en inzicht te geven in het tijdpad van de separate initiatieven tot herziening van de bestuursorganisatie in de afzonderlijke deelvelden. De memorie is op dit punt aangevuld in paragraaf 1.1 en hoofdstuk 11.

4. In de toelichting wordt afwijzend gereageerd op de aanbeveling van de Onderwijsraad en de Commissie voor de toetsing van wetgevingsprojecten om de grondslagen van algemene en specifieke bekostiging in de wet op te nemen. De gebezigde argumenten geven naar de mening van het college aanleiding tot verwarring. Enerzijds achten de bewindslieden uitvoering van deze aanbeveling op dit moment niet mogelijk, omdat de beleidsontwikkeling op het punt van de bekostigingssystematiek nog onvoldoende is gevorderd. Anderzijds vinden de bewindslieden het niet van verstandig beleid getuigen om de grondslagen van de algemene berekeningswijze in de wet zelf op te nemen, aangezien het een zeer complexe materie betreft die volop – en wellicht altijd – in ontwikkeling is. Naar hun mening biedt een zorgvuldige voorbereidingsprocedure van de ministeriële regeling, bedoeld in artikel 2.6, voldoende rechtszekerheid. Het is het college niet duidelijk hoe deze uitspraken zich tot elkaar verhouden. De Raad acht een toelichting op dit punt noodzakelijk. In dit verband ware tevens een afzonderlijke beschouwing te wijden aan de door het kabinet onderschreven aanbeveling van de Commissie Wetgevingsvraagstukken, gedaan in haar eindrapport getiteld «Orde in de Regelgeving», dat de wetgever in beginsel de hoofdlijnen van subsidiebeleid moet bepalen en dat in belangrijke aangelegenheden delegatie aan de Kroon de voorkeur heeft boven delegatie aan de minister.

4. Het is de raad niet duidelijk hoe verschillende uitspraken in de memorie van toelichting naar aanleiding van de adviezen van onderscheidenlijk de Onderwijsraad en de Commissie voor de toetsing van wetgevingsprojecten met betrekking tot de wettelijke regeling van de grondslagen van de bekostiging, zich tot elkaar verhouden. De raad acht een toelichting op dit punt nodig.

Als nadere toelichting moge het volgende dienen. De ontwikkeling van de bekostigingssystematiek in het domein van het hoger onderwijs en het wetenschappelijk onderzoek is een zaak gebleken van lange adem. Voor het wetenschappelijk onderwijs en het hoger beroepsonderwijs bestaan momenteel allocatiemodellen, die overigens regelmatig onderwerp zijn van herziening en herijking. Voor de Open Universiteit en de onderzoekinstellingen vindt de bekostiging (nog) niet via bekostigingsmodellen plaats.

De ontwikkeling van zo'n model is voor de Open Universiteit thans in voorbereiding. Er is derhalve sprake van duidelijke faseverschillen in de mate van ontwikkeling van de bekostigingsmodellen van de onderdelen van het bestel. In deze situatie is het volgens de ondergetekende ondoenlijk een uitspraak te doen ten aanzien van de mate waarin de grondslagen van de bekostiging in het onderhavige wetsvoorstel verder dan nu is gebeurd kunnen worden vastgelegd. Al deze onzekerheden hebben geleid tot de conclusies, verwoord in de memorie van toelichting, naar aanleiding van het eindadvies van de Commissie voor de toetsing van wetgevingsprojecten. De reactie op het interimadvies is in deze lijn bijgesteld. In dit

verband vraagt de raad een afzonderlijke beschouwing te wijden aan het door het kabinet onderschreven standpunt in het rapport «Orde in de regelgeving» van de Commissie wetgevingsvraagstukken, dat de wetgever in beginsel de hoofdlijnen van subsidiebeleid moet bepalen en dat in belangrijke aangelegenheden delegatie aan de Kroon de voorkeur verdient boven delegatie aan de minister. Het door de raad aangehaalde regeringsstandpunt, dat overigens een aantal niet onbelangrijke kanttekeningen bevat, heeft mede een rol gespeeld in de beslissing over het eindadvies over het onderhavige wetsvoorstel van de Commissie voor de toetsing van wetgevingsprojecten. Zoals hierboven nog eens nader toegelicht is in dit geval de conclusie getrokken dat, in ieder geval voorshands (zie Kamerstukken II 1988/89, 20 800, H. VIII, nr. 2, blz. 85), vastleggen van de algemene en specifieke grondslagen van bekostiging in het onderhavige wetsvoorstel niet mogelijk is. Wel is de ondergetekende, gezien het belang van de onderhavige materie en mede gelet op het rapport «Orde in de regelgeving», tot de conclusie gekomen dat een stap verder moet worden gezet en geen delegatie aan de minister maar delegatie aan de Kroon ware op te nemen, met daarbij de mogelijkheid van subdelegatie aan de minister. Wetttekst en memorie van toelichting zijn daartoe aangepast.

5. De Raad acht het noodzakelijk dat in de memorie van toelichting aandacht wordt geschonken aan de vraag in hoeverre door dit wetsvoorstel concrete wijziging wordt gebracht in de (onderlinge) positie van het openbaar en het bijzonder onderwijs. De Raad vraagt in het bijzonder aandacht voor de stellingen van de Onderwijsraad te dezezake.

5. Ondergetekende acht het met de raad noodzakelijk dat in de memorie van toelichting aandacht wordt geschonken aan de vraag in hoeverre door het onderhavige wetsvoorstel concrete wijziging wordt gebracht in de (onderlinge) positie van het openbaar en het bijzonder onderwijs. Met het oog hierop is dan ook in de algemene toelichting bij het wetsvoorstel zoals aan de raad voorgelegd, een apart onderdeel 6 in Hoofdstuk 2 opgenomen dat handelt over het door de raad aangegeven onderwerp. Dit gedeelte van de toelichting is mede naar aanleiding van het advies van de Onderwijsraad opgenomen. Op hetgeen door de Onderwijsraad is opgemerkt naar aanleiding van het concept-ontwerp is in genoemd onderdeel van de toelichting ook uitvoerig gereageerd. Voorts heeft het advies van de Onderwijsraad geleid tot bijstellingen van de tekst van het wetsvoorstel, bijvoorbeeld op het punt van de

gevallen waarin een sector geheel of gedeeltelijk aan een instelling kan worden ontnomen.

6. In verschillende adviezen wordt geconstateerd dat de criteria, op grond waarvan de bewindslieden bevoegd zijn tot het nemen van bepaalde beslissingen, niet of zeer globaal zijn geformuleerd. In dit verband kan worden gewezen op bijvoorbeeld artikel 5.2, derde lid, onder b en c («... duurzaam onvoldoende ...») en «... aanmerkelijk gedeelte ...»), en artikel 5.3, onder c («... ondoelmatig ...»). Het college heeft op dit punt een reactie op het voorstel van onder andere de Onderwijsraad, om bedoelde criteria duidelijk genormeerd in de wet op te nemen, in de toelichting gemist. Hierin ware te voorzien.

7. Ingevolge artikel 7.46, eerste lid, kan het instellingsbestuur, indien het aantal voor het eerste studiejaar in te schrijven studenten of auditoren meer dan 25% per sector of per opleiding groter dreigt te worden dan het gemiddelde van de over de voorgaande drie jaren ingeschreven aantallen studenten of auditoren, de inschrijving voor de propedeutische fase in die sector op opleiding beperken tot ten minste 125% van dat gemiddelde. Blijkens de memorie van toelichting zullen problemen, die het gevolg zijn van het vaststellen van een fixus, primair door de instellingen zelf opgelost dienen te worden. De vraag rijst in welke gevallen een instelling wel de hulp van de minister kan inroepen. Hierover ware in de toelichting duidelijkheid te verschaffen. In dit verband vraagt het college aandacht voor de gevolgen van de voorgestelde verplichte capaciteitsuitbreiding voor de infrastructuur van de instellingen, met name voor wat betreft de voorziening in de behoefte aan meer (en wellicht betere) huisvesting en voor de daaraan verbonden financiële problemen.

6. De raad merkt op dat in enkele adviezen op het concept-ontwerp de criteria op grond waarvan de ministers bevoegd zijn tot het nemen van beslissingen inzake de ontneming van sectoren niet, of zeer globaal, zijn geformuleerd. In dit verband verwijst de raad naar de artikelen 5.2 en 5.3 waarin gesproken wordt in termen van «duurzaam onvoldoende», «aanmerkelijke gedeelte» en «ondoelmatig». De raad heeft de beschouwing in de toelichting gemist waarom meer genormeerde criteria niet in de wet zijn opgenomen, zoals de Onderwijsraad suggereert. Naar aanleiding van deze suggestie van de raad is een passage in paragraaf 6.2 van de toelichting opgenomen waarin deze vraagstelling nader wordt behandeld. Daarbij is aangegeven, dat de criteria weliswaar niet strak omlijnd zijn, maar dat het wel degelijk gaat om begrippen die zijn bepaald en bovendien zijn vervat in een uitgebalanceerde systematiek.

7. De raad merkt op dat, ingevolge artikel 7.46, eerste lid, het instellingsbestuur, indien het aantal voor het eerste studiejaar in te schrijven studenten of auditoren meer dan 25% per sector of per opleiding groter dreigt te worden dan het gemiddelde van de over de voorgaande drie jaren ingeschreven aantallen studenten of auditoren, de inschrijving voor de propedeutische fase in die sector op opleiding kan beperken tot ten minste 125% van dat gemiddelde. Blijkens de memorie van toelichting dienen problemen, die het gevolg zijn van het vaststellen van een fixus, primair door de instellingen zelf opgelost te worden. De vraag rijst in welke gevallen een instelling wel de hulp van de minister kan inroepen. Hierover ware in de toelichting duidelijkheid te verschaffen. In dit verband vraagt de raad aandacht voor de gevolgen van de voorgestelde verplichte capaciteitsuitbreiding voor de infrastructuur van de instellingen, met name voor wat betreft de voorziening in de behoefte aan meer (en wellicht betere) huisvesting en voor de daaraan verbonden financiële problemen. In paragraaf 9.5 van de memorie van toelichting wordt op de door de raad gesignaleerde vraagstellingen ingegaan.

8. De Onderwijsraad wijst er in zijn advies op dat de voorgestelde besturingswijze voor de instellingen extra beleidslasten met zich zal kunnen brengen. Op de vraag van de Onderwijsraad in hoeverre het zich slechts beperken tot het verschuiven van de beleidslasten aansluit bij de dereguleringsdoelstellingen, is in de toelichting onvoldoende ingegaan. Zulks ware alsnog te doen.

8. De Raad van State stelde, dat de Onderwijsraad er in zijn advies op heeft gewezen dat de voorgestelde besturingswijze voor de instellingen extra beleidslasten met zich mee zal kunnen brengen. Op de vraag van de Onderwijsraad in hoeverre het zich slechts beperken tot het verschuiven van de beleidslasten aansluit bij de dereguleringsdoelstellingen, is in de toelichting onvoldoende ingegaan. De raad beveelt aan dat een passage in de toelichting wordt opgenomen waarin op de verschuiving van beleidslasten wordt ingegaan. In paragraaf 1.6 van de memorie van toelichting is hieraan aandacht besteed.

ARTIKELSGEWIJZE BEHANDLING.

9. Artikel 1.1, onder e

Noch in het algemeen deel van de memorie van toelichting (Hoofdstuk 8 «Onderwijskundige bepalingen») noch in de artikelsgewijze toelichting wordt ingegaan op hetgeen de ARHO in Paragraaf 4.1 van zijn advies over het initieel onderwijs te berde heeft gebracht. De memorie van toelichting ware ter zake aan te vullen.

9. De raad merkt op dat een reactie op hetgeen de ARHO in paragraaf 4.1 van zijn advies over het initieel onderwijs te berde heeft gebracht in de toelichting op het wetsvoorstel wordt gemist. In hoofdstuk 8 van de memorie van toelichting is een passage opgenomen waarin op het advies wordt ingegaan.

10. Artikel 1.9, tweede lid

Ingevolge het voorgestelde artikel 7.48 wordt de bevoegdheid tot beperking van de inschrijving op grond van de behoefte van de arbeidsmarkt gedelegeerd aan de desbetreffende minister. De Raad constateert dat in het tweede lid van artikel 1.9 met deze delegatiemogelijkheid geen rekening is gehouden. In deze ommissie ware te voorzien.

10. Naar aanleiding van de opmerking van de raad met betrekking tot artikel 1.9, tweede lid, is in dit lid een wijziging aangebracht ertoe strekkende aan te geven dat ook krachtens de wet voorwaarden kunnen worden gesteld aan een instelling met een of meer aangegeven sectoren.

11. Zowel in het kopje van artikel 1.5 «Organisatie voor wetenschappelijk onderzoek» als in de titel van Paragraaf 4 «Organisaties voor wetenschappelijk onderzoek» ware het woord «Organisaties» te veranderen in: Instellingen.

11. In de door de raad aangegeven gevallen is de aanduiding «organisaties voor wetenschappelijk onderzoek» vervangen door «instellingen voor wetenschappelijk onderzoek»

12 Artikel 5.6, eerste lid

Gelet op artikel 15.12, derde lid, onder b, alsmede het gestelde in de toelichting op artikel 5.6 ware dit lid aan te vullen met een onderdeel c.

12. Terecht merkt de raad op dat de verwijzing in artikel 15.12, derde lid onder b, een verwijzing bevat naar een niet bestaand onderdeel c in artikel 5.6, eerste lid. Anders dan de raad meent is het echter niet de bedoeling van de ondergetekende om alsnog een dergelijk onderdeel aan artikel 5.6, eerste lid, toe te voegen. Dit onderdeel is namelijk naar aanleiding van reacties op het concept-wetsontwerp geschrapt. Het

gaat immers niet aan dat op grond van overwegingen van macrodoelmatigheid bepaalde onderdelen van een sector worden uitgesloten van een aanwijzing. In het algemeen deel van de toelichting is hiervan ook melding gemaakt (zie par. 6 in hoofdstuk 2). Bij die gelegenheid is evenwel verzuimd artikel 15.12, derde lid, hiermee in overeenstemming te brengen. Dit laatste is nu alsnog geschied. Ook de toelichting op beide hier genoemde artikelen is in deze zin aangepast.

13. Artikel 7.5

Naar de mening van de Raad wordt door de verwijzing in het tweede lid naar het publikatieblad van de Europese Gemeenschappen de tekst van de desbetreffende onderdelen van deze richtlijnen, zoals deze blijken het desbetreffende publikatieblad luiden, gefixeerd. Het tweede lid ware aldus te redigeren, dat rekening wordt gehouden met de reeds gerealiseerde en mogelijk nog tot stand te brengen wijzigingen van de genoemde richtlijnen.

13. Naar de mening van de ondergetekende geldt voor een in een wet, algemene maatregel van bestuur, enzovoorts opgenomen verwijzing naar de vindplaats van een regeling in zijn algemeenheid nooit dat daarmee de tekst van zo'n regeling wordt gefixeerd. Verwezen moge worden naar punt 35 van de Aanwijzingen voor de wetgevingstechniek waarin geen uitzonderingspositie ten aanzien van bijvoorbeeld verwijzing naar EEG-voorschriften wordt aangegeven. Om onduidelijkheid op dit punt te voorkomen is in de toelichting op artikel 7.5 aangegeven dat de verwijzing naar het publikatieblad van de EG niet de bedoeling heeft latere wijzigingen van een richtlijn niet onder de werking van dit artikel te brengen.

14. Artikel 7.21, tweede lid

De vraag rijst om welke reden in de tweede volzin in plaats van de zinsnede «overeenkomstig in de onderwijs- en examenregeling te stellen eisen» niet is gekozen voor de formulering als gebezigd in artikel 7.22, tweede lid. Indien hiervoor een bijzondere reden is, ware dit in de toelichting uiteen te zetten. Overigens rijst de vraag waarom in de toelichting op artikel 7.21, tweede lid, Suriname niet is genoemd.

14. Naar aanleiding van de opmerking van de raad omtrent de formulering van artikel 7.21, tweede lid, tweede volzin, is in plaats van de zinsnede «overeenkomstig in de onderwijs- en examenregeling te stellen eisen» een aparte volzin overeenkomstig die in artikel 7.22, tweede lid, opgenomen. Op de vraag van de raad waarom in de toelichting op artikel 7.21, tweede lid, Suriname niet is genoemd antwoordt ondergetekende dat het niet in de bedoeling lag een limitatieve opsomming te geven van de daar bedoelde gevallen. Vanzelfsprekend bestaat er geen enkel bezwaar om de toelichting alsnog in de door de raad aangeduide zin aan te vullen, hetgeen dan ook is geschied.

15. Artikel 7.30, tweede lid

Het verdient aanbeveling met het oog op de in artikel 7.40, onder b, voorziene mogelijkheid van gespreide betaling van het collegegeld het woord «wordt» te veranderen in: is of zal worden.

15. Het woordje «wordt» in artikel 7.30, eerste lid, heeft inderdaad de strekking, aangeduid door de raad. Aangezien ook in de bestaande wetgeving die strekking op deze wijze is weergegeven, zie bijvoorbeeld artikel 37 van de Wet op het hoger beroepsonderwijs zoals gewijzigd door Stb. 1988, 334, acht de ondergetekende het niet wenselijk, ter voorkoming van misverstand, de door de raad gesuggerede wijziging hier aan te brengen.

16. Artikel 7.31, vierde lid

Naar het oordeel van de Raad is niet duidelijk wat in onderdeel b wordt bedoeld met de zinsnede «als bedoeld onder a alsmede in het eerste lid». De Raad acht verduidelijking van deze zinsnede wenselijk.

16. De onduidelijkheid in artikel 7.31, vierde lid, waarop de raad de aandacht vestigt, is veroorzaakt doordat de aan de geldende wetgeving ontleende verwijzing «als bedoeld onder a alsmede in het eerste lid», die uitgaat van het bestaan van afzonderlijke wetten voor w.o., h.b.o. en Open Universiteit, niet is aangepast aan het gegeven dat in plaats van de afzonderlijke wetten in het geval van het wetsvoorstel sprake is van één wet. De verwijzing beoogt gelijkstelling met het door de WHW bestreken onderwijs. Zij is alsnog in deze zin aangepast.

17. Artikel 8.15, tweede lid

De aanduiding «vierde lid» ware te wijzigen in: derde lid.

17. De aanduiding «vierde lid» in artikel 8.15, tweede lid, is gewijzigd in derde lid.

18. Artikel 8.81, eerste lid

In dit lid is tweemaal de zinsnede «bij het in werking treden van deze wet» opgenomen. De vraag rijst welke regeling met «deze wet» wordt bedoeld, de vigerende Wet op het wetenschappelijk onderwijs (WWO) of de in ontwerp voorliggende Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek. In de toelichting ware hieromtrent duidelijkheid te verschaffen.

18. Artikel 8.81 is direct ontleend aan het huidige artikel 209 van de Wet op het wetenschappelijk onderwijs. De raad vraagt naar de betekenis van de tweemaal voorkomende zinsnede «bij het in werking treden van deze wet» in het eerste lid van artikel 8.81. Met «deze wet» wordt de vigerende Wet op het wetenschappelijk onderwijs bedoeld. Naar aanleiding van de opmerking van de raad is in de tekst van het onderhavige artikel de eerste verwijzing vervangen door de datum van inwerkingtreding van die wet, te weten 1 september 1986, en is de tweede verwijzing vervangen door: op dat tijdstip.

19. Artikel 9.21

Bij de Raad is de vraag gerezen hoe de onderdelen c en l zich verhouden tot de in artikel 15.10, eerste lid, opgenomen verwijzing naar artikel 62, aanhef en onder c en m, van de Wet op het hoger beroepsonderwijs. In de toelichting ware op dit punt nader in te gaan.

19. Naar aanleiding van de vraag die is gerezen bij de raad omtrent de verhouding van de onderdelen c en l van artikel 9.21 en de in artikel 15.10, eerste lid, opgenomen verwijzing naar artikel 62, aanhef en onder c en m van de Wet op het hoger beroepsonderwijs merkt ondergetekende het volgende op. Naar alle waarschijnlijkheid is de raad door een misstelling in artikel 15.10, eerste lid, in verwarring gebracht. De verwijzing naar onderdeel m van artikel 62 van de WHBO moet namelijk zijn een verwijzing naar onderdeel n van dat artikel. De bedoeling van de genoemde verwijzingen in artikel 15.10 is om zeker te stellen dat de medezeggenschapsregimes zoals die thans gelden in het hoger beroepsonderwijs met betrekking tot fusie, overdracht en omzetting van (h.b.o.-)instellingen voorshands van kracht blijven. Op grond van artikel 9.21 behoeft het medezeggen-

schapsreglement terzake geen regeling te treffen, daar genoemde aangelegenheden in de definitieve door het wetsvoorstel te scheppen toestand zich niet meer voor kunnen doen.

20. Artikel 9.22, eerste lid

Naar de mening van de Raad dient niet alleen naar onderdeel a van artikel 9.20, eerste lid, te worden verwezen, doch ook naar onderdeel b. In deze ommissie ware te voorzien.

21. Artikel 9.30

Het is de Raad opgevallen dat in dit artikel het tweede en het derde lid van het in de Wet op het hoger beroepsonderwijs opgenomen artikel 71 niet zijn overgenomen. In de toelichting ware uiteen te zetten waarom zulks niet is geschied.

22. Artikel 13, tweede lid

In onderdeel q ware de aanduiding «artikel 9.11, derde lid» te vervangen door: artikel 9.12, derde lid.

23. Artikel 14.1

Ingevolge het tweede lid kan de minister, indien aan de waarschuwing bedoeld in het eerste lid geen gevolg wordt gegeven, de desbetreffende instelling een administratieve boete opleggen van een miljoen gulden of een veelvoud daarvan. Dit bedrag, dat blijkens de toelichting in beginsel onafhankelijk van het werkelijk aan de onrechtmatige toestand te relateren bedrag zal worden vastgesteld, komt het college vooral bij lichte overtredingen te zwaar voor. Bovendien ontbreekt een maximum. De bepaling ware te herzien.

20. In de door de raad gesignaleerde ommissie in artikel 9.22, eerste lid, is op de door de raad aangegeven wijze voorzien.

21. De raad vraagt om een toelichting op het niet opnemen in het onderhavige wetsvoorstel van het tweede en derde lid van artikel 71 van de Wet op het hoger beroepsonderwijs. Het niet opnemen van genoemde leden berust naar ondergetekende is gebleken op een vergissing. Deze is hersteld en wel als volgt. Aan artikel 9.30 is een nieuw tweede lid toegevoegd dat overeenkomt met de eerste volzin van het derde lid van artikel 71 WHBO. Voorts is aan artikel 13.1 een lid toegevoegd dat het beroep ter zake regelt.

22. In onderdeel q van artikel 13.1, tweede lid, is de aanduiding «artikel 9.11, derde lid» vervangen door: artikel 9.12, derde lid.

23. De raad stelt voor het in het oorspronkelijke voorstel opgenomen artikel 14.1, oplegging van een administratieve boete van een miljoen gulden, te herzien. Het commentaar van de raad heeft aanleiding gegeven tot een herbezinning op deze bepaling. Naar aanleiding daarvan is het artikel ingrijpend gewijzigd. De nieuwe bepaling is ontleend aan het huidige artikel 149 van de Wet op het hoger beroepsonderwijs. De strekking ervan is het de minister mogelijk te maken de bekostiging van een instelling geheel of gedeeltelijk in te houden bij niet nakoming van de wettelijke voorschriften door de verantwoordelijke organen van de instelling. Zoals opgemerkt komt een dergelijke bepaling thans in het hoger beroepsonderwijs al voor, voor het wetenschappelijk onderwijs bestaat deze mogelijkheid van ingrijpen door de minister in de huidige wetgeving niet ten aanzien van de openbare universiteiten en evenmin voor de Open Universiteit. Voor de bijzondere universiteiten blijft de bestaande wettelijke situatie gehandhaafd.

24. Artikel 14.2

Het college merkt op dat het wetsvoorstel niet voorziet in een regeling van het collegegeld voor auditoren gerelateerd aan het aantal jaren dat zij als zodanig zijn ingeschreven. Deswege dienen de woorden «het derde jaar van» te worden geschrapt.

25. Artikel 15.32

De verwijzing naar artikel 12.5 ware te wijzigen in: artikel 12.6.

26. Artikel 15.42

Artikel E20 van de Invoeringswet WWO (Stb. 1986, 388) ware in acht te nemen.

27. Artikel 15.43

Artikel E3 van de Invoeringswet WWO ware in acht te nemen.

28. Artikel 15.44

Artikel E4 van de Invoeringswet WWO ware in acht te nemen.

29. Artikel 15.64

Onder 11 ware de aanduiding «artikel 83 van de Wet op het wetenschappelijk onderwijs» te wijzigen in: artikel 42 van de Wet op het wetenschappelijk onderwijs; onder 12 waren de aanduidingen «artikel 83 van de Wet op het wetenschappelijk onderwijs» en «artikel 60 van de Wet op het hoger beroepsonderwijs» te wijzigen in: artikel 42 van de Wet op het wetenschappelijk onderwijs en artikel 52 van de Wet op het hoger beroepsonderwijs. Verwezen zij naar de tekst van de artikelen 122 en 123 van de Wet op de studiefinanciering (Stb. 1986, 252), zoals deze laatstelijk is gewijzigd bij de wet van 22 juni 1988 (Stb. 335).

30. In verband met het bepaalde in artikel 1.6, tweede lid, verdient het aanbeveling in de bijlage, onder c, de woorden «de rechtspersoonlijkheid bezittende» te schrappen en tot uitdrukking te brengen dat deze hogescholen rijksinstellingen zijn ingevolge artikel 80, eerste lid, van de Wet op het hoger beroepsonderwijs. Voorts dient naar de mening van de Raad in de bijlage, onder c, tevens de openbare hogeschool «IJselland» te Deventer te worden vermeld.

24. Terecht merkt de raad op dat het wetsvoorstel niet voorziet in een regeling van het collegegeld voor auditoren gerelateerd aan het aantal jaren dat zij als zodanig zijn ingeschreven. Derhalve zijn de woorden «het derde jaar van» in artikel 14.2 geschrapt.

25. De verwijzing in artikel 15.32 naar artikel 12.5 is gewijzigd in een verwijzing naar artikel 12.6.

26, 27 en 28. In de artikelen 15.42 tot en met 15.44 zijn de door de Invoeringswet WWO (Stb. 1986, 388) aangebrachte wijzigingen in acht genomen.

29. De opmerkingen van de raad met betrekking tot artikel 15.64 vloeien alle voort uit wijzigingen van de Wet op de studiefinanciering welke zeer recent hebben plaats gevonden. Het wetsvoorstel is in overeenstemming gebracht met de thans geldende tekst van genoemde wet.

30. Het voorstel van de raad om in de bijlage bij de wet in onderdeel c de woorden «de rechtspersoonlijkheid bezittende» te schrappen is niet overgenomen. Indien het wetsvoorstel tot wet is verheven en in werking is getreden zal de rechtspersoonlijkheid van de bedoelde hogescholen immers gebaseerd zijn op de WHW en niet meer op het bepaalde krachtens artikel 80 van de Wet op het hoger beroepsonderwijs. Terecht merkt de raad op dat in de bijlage in genoemd onderdeel geen

melding wordt gemaakt van de hogeschool «IJselland» te Deventer. Dit is hersteld. Voorts is van de gelegenheid gebruik gemaakt om de bijlage aan te passen aan de stand van zaken op 15 februari 1989.

MEMORIE VAN TOELICHTING

31. In paragraaf 1.6 «Advies, overleg en deregulering» van de memorie van toelichting wordt een opsomming gegeven van de instanties die commentaar hebben geleverd op het concept-wetsvoorstel WHW. De vraag rijst om welke reden de Colleges van beroep voor het wetenschappelijk onderwijs en het hoger beroepsonderwijs niet in deze opsomming zijn opgenomen.

32. Het college is van mening dat, zeker bij een omvangrijk wetsvoorstel als het onderwerpelijke dat zoveel ontleent aan een aantal bestaande wetten, ieder artikel dient te worden toegelicht, al was het alleen maar met de mededeling met welk bestaand artikel de voorgestelde bepaling overeenkomt.

33. Voor een aantal 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 aan het vorenstaande aandacht zal zijn geschonken.

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

31. In Paragraaf 1.6 «Advies, overleg en deregulering» van de memorie van toelichting wordt een opsomming gegeven van de instanties die commentaar hebben geleverd op het concept-wetsvoorstel WHW. De raad vraagt zich af waarom de Colleges van beroep voor het wetenschappelijk en het hoger beroepsonderwijs niet in deze opsomming zijn opgenomen. Het betreft hier een ommissie, die in paragraaf 1.6 van de memorie is hersteld.

32. Het College is van mening dat waar in omvangrijke mate veel artikelen in een nieuw wetsvoorstel als het onderhavige, worden ontleend aan bestaande wetgeving, ieder artikel dient te worden toegelicht, al was het maar met de mededeling met welk bestaand artikel de voorgestelde bepaling overeenkomt. De opmerking van de raad is voor de ondergetekende aanleiding geweest om zich nader te beraden op de wijze waarop in dit wetsvoorstel informatie wordt verschaft omtrent artikelen die als zodanig niet nieuw zijn. Onderzochten wordt het standpunt van de raad dat in het onderhavige geval niet volstaan kan worden met een conversietabel als bijlage bij de toelichting. Zo'n tabel kan overigens wel degelijk nuttige informatie verschaffen. Een bijgestelde conversietabel is dan ook gehandhaafd als bijlage bij de toelichting. In de artikelsgewijze toelichting is daarnaast evenwel tevens per artikel of samenhangend geheel van artikelen aangegeven aan welk bestaand artikel of welke bestaande artikelen een en ander is ontleend.

33. Van de redactionele kanttekeningen van de raad opgenomen bij het advies is goede nota genomen.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om een aantal redactionele wijzigingen en technische aanpassingen in de tekst van het wetsvoorstel en van de memorie van toelichting aan te brengen.

Ik moge u verzoeken, mede namens de Minister van Landbouw en Visserij, het hierbij gevoegde 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

Lijst van redactionele kanttekeningen, behorende bij het advies no. W05.88.0383 van de Raad van State van 10 februari 1989.

VOORSTEL VAN WET

– In de eerste volzin van de considerans waren de woorden «het wenselijk is ter» te vervangen door: het met het oog op de; voorts ware na schrapping van de tweede volzin van de considerans in de eerste volzin na de woorden «wetenschappelijk onderzoek» in te voegen: wenselijk is de zelfstandigheid van de instellingen te vergroten en daartoe.

– In de inhoudsopgave ware onder Hoofdstuk 15 na Titel 4 «Voorschriften i.v.m. invoering wet» in te voegen: Paragraaf 1. Voorschriften betreffende de instellingen voor hoger onderwijs.

– In artikel 2.2, tweede lid, ware het woord «starten» te vervangen door: beginnen.

– Artikel 7.20, eerste lid, loopt niet en ware te herschrijven.

– In artikel 7.21, eerste lid, ware, gelet op het tweede lid, in plaats van «artikel 7.19, eerste en tweede lid» te schrijven: artikel 7.19, eerste onderscheidenlijk tweede lid.

– In artikel 7.22, eerste lid, ware in plaats van «artikel 7.19, eerste of tweede lid» te schrijven: artikel 7.19, eerste onderscheidenlijk tweede lid.

– Op de bladzijden 1 en 2 van de bijlage ware in plaats van «artikel 6, eerste lid» te schrijven: artikel 1.6, eerste lid.

Algemeen deel van de memorie van toelichting

– Punt 109 van de Aanwijzingen voor de wetgevingstechniek ware in acht te nemen.

– In Paragraaf 1.1. «Inleiding», onder C, ware het advies van de Adviesraad voor het hoger onderwijs te dateren op 22 april 1988.

– In Paragraaf 1.6 «Advies, overleg en deregulering» ware onder

het kopje «Wijzigingen naar aanleiding van het interimadvies» in de tweede volzin artikel 3 te wijzigen in: artikel 4.5.

– In Paragraaf 7.3 «Toezicht» loopt de volzin die begint met de woorden «Het monopolie van de inspectie» en eindigt met de woorden «versterkt is door de WCBO» niet; deze ware derhalve te herschrijven.

– In de tweede volzin van Paragraaf 8.14 «Voorlichting aan studenten» ware naar Paragraaf 8.12 te verwijzen in plaats van naar Paragraaf 8.13.

– In de eerste volzin van Paragraaf 10.2.4 «Inschrijving» ware de verwijzing naar bedoeld wetsvoorstel te actualiseren.

– In de voorlaatste alinea van Hoofdstuk 11 «Bestuursorganisatie» ware het advies van de Adviesraad voor het hoger onderwijs te dateren op 22 april 1988.

– In de eerste volzin van de derde alinea van Paragraaf 12.2 «Specifieke invoeringsbepalingen» ware naar artikel 15.10 te verwijzen in plaats van naar artikel 15.9.

– In bijlage 1 ware de afkorting kuo op te nemen.

– Op bladzijde 2 van Bijlage 1 ware de betekenis van de afkorting BBWO correct weer te geven.

Artikelsgewijze toelichting

– In de laatste alinea van de toelichting op artikel 7.2 ware de verwijzing naar bedoeld wetsvoorstel te actualiseren.

– In de tweede alinea van de toelichting op artikel 7.25 ware naar de artikelen 14.2 en 14.3 te verwijzen in plaats van naar de artikelen 8.57 en 8.58.

– In de laatste alinea van de toelichting op artikel 7.26 ware naar artikel 14.4 te verwijzen in plaats van naar artikel 8.59.

– In de laatste volzin van de toelichting op artikel 7.57 ware naar de artikelen 9.4 en 9.13 te verwijzen in plaats van naar de artikelen 9.3 en 9.12.

– In de toelichting op artikel 8.3 ware naar artikel 7.56, eerste lid, eerste volzin, te verwijzen in plaats van naar artikel 7.55, eerste volzin.

– In de toelichting op artikel 10.9 ware de aanduiding «artikel 243, eerste lid» te wijzigen in: artikel 24, eerste lid.

– In de tweede volzin van de toelichting op artikel 14.1 wordt verwezen naar artikel 1.7, vierde lid;

er is echter geen artikel 1.7, vierde lid.

– In de toelichting op artikel 15.32 ware de aanduiding «artikel 12.5» te wijzigen in: artikel 12.6.

– In de bijlage behorende bij de artikelsgewijze toelichting (Transponeringstabel WHW) waren de bij de artikelen 10.7 tot en met 10.26 vermelde artikelen onder de kolom OU te brengen.