

Vergaderjaar 1994–1995

**24 075**

## **Wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek, houdende aanpassing van de bepalingen inzake de arbeidsmarktfixus, alsmede de eenmalige vaststelling bij wet van de arbeidsmarktfixus geneeskunde 1994–1996**

**Nr. 3**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

#### **Algemeen**

De voorgestelde wetswijziging beoogt het verhelderen van de bepalingen met betrekking van de arbeidsmarktfixus.

Gebleken is dat er geen eenduidige uitleg bestaat over de toepassing van de arbeidsmarktfixusbepaling van artikel 7.56 van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW). Hierdoor is verschil van mening ontstaan over de op 17 april 1994 afgekondigde arbeidsmarktfixus voor geneeskunde. Dit heeft geresulteerd in gerechtelijke procedures ten overstaan van enige arrondissementrechtbanken. De uitspraken van deze rechtbanken zijn niet eenduidig en verschillen onderling. Zo is de President van de Rechtbank Den Bosch van oordeel dat hij niet bevoegd is. De President van de Rechtbank Utrecht oordeelt dat een arbeidsmarktfixus slechts mag worden ingesteld, indien thans sprake is van een aanmerkelijk overschot en uit prognoses blijkt dat zulks een reeks van jaren het geval zal zijn. De President van de Rechtbank Maastricht daarentegen is van oordeel dat een arbeidsmarktfixusbesluit kan worden genomen, indien redelijkerwijs vaststaat dat in het jaar dat nu instromende studenten afstuderen, het aanbod aan afgestudeerden de behoefte op de arbeidsmarkt in aanmerkelijke mate overtreft. Niettemin heeft de laatstgenoemde bij wijze van voorlopige voorziening het besluit geschorst.

Deze verschillen in opvatting leiden tot een grote mate van rechtsonzekerheid, niet alleen thans, doch ook in de nabije toekomst. Als gevolg van de rechterlijke uitspraken is immers de status van de bestaande, voor twee studie jaren geldende instroombeperking onduidelijk geworden. Niet alleen instellingen, doch tevens studenten zouden van die onduidelijkheid de dupe kunnen worden. Om die reden wordt in dit wetsvoorstel voorgesteld – eenmalig – de arbeidsmarktfixus geneeskunde voor de studie jaren 1994–1995 en 1995–1996 bij wet vast stellen. Aan die vaststelling bij wet wordt terugwerkende kracht verbonden.

#### **Verheldering bepalingen arbeidsmarktfixus**

De voorgestelde wijziging van de aanhef van artikel 7.56 van de WHW stelt buiten twijfel dat aan de bevoegdheid van ondergetekenden om een arbeidsmarktfixus vast te stellen ook toepassing kan worden gegeven in

situaties waarin een feitelijk overschot op de arbeidsmarkt zich nog niet daadwerkelijk heeft gemanifesteerd. Daardoor kan in de toekomst zonder meer rekening worden gehouden met dreigende overschotten.

Naar de opvatting van ondergetekenden is het essentieel dat overheidsingrijpen mogelijk is vóórdat een overschot op de arbeidsmarkt ontstaat en aldus een generatie studenten feitelijk wordt gedupeerd. Het kan en mag niet zo zijn dat de overheid haar verantwoordelijkheid eerst kan nemen als het overschot op de arbeidsmarkt een voldongen feit is, terwijl zij reeds enkele jaren daaraan voorafgaande kan voorzien dat de arbeidsmarkt onvoldoende perspectief zal bieden voor de studenten die in een bepaalde opleiding zullen instromen. De bevoegdheid in kwestie dient aldus ook de doelmatige besteding van overheidsmiddelen, zeker waar het relatief dure opleidingen betreft.

De voorgestelde wijziging is urgent, omdat onlangs is gebleken dat ten overstaan van de rechter door meer dan een instelling de opvatting naar voren is gebracht dat de minister op grond van de bestaande wettekst thans de evenbedoelde bevoegdheid zou missen.

De ondergetekende acht het derhalve noodzakelijk in het desbetreffende wetsartikel de kennelijk vereiste duidelijkheid tot uitdrukking te brengen.

Voorts wordt een fixusbesluit benoemd als ministeriële regeling en daarmee als algemeen verbindend voorschrift. Dit houdt een technische verbetering in, omdat een fixusbesluit ook naar zijn aard een algemeen verbindend voorschrift is. Op dergelijke besluiten is de Bekendmakingswet van toepassing.

### **Eenmalige vaststelling bij wet van de arbeidsmarktfixus geneeskunde**

De in artikel II van dit wetsvoorstel opgenomen fixusregeling is noodzakelijk teneinde geen enkele twijfel te laten bestaan over het aantal studenten dat in de desbetreffende studiejaren voor de opleiding geneeskunde kunnen en konden worden ingeschreven. De gerechtelijke procedures, aangespannen door de Rijksuniversiteit Limburg en de Universiteit Utrecht tegen de vaststelling van de arbeidsmarktfixus zijn tot op heden nog niet afgerond. De vraag of de minister al dan niet gerechtigd was op basis van het bestaande artikel 7.56 van de WHW een arbeidsmarktfixus af te kondigen, is thans dus nog onbeslist. De rechtsonzekerheid die daardoor wordt veroorzaakt, ligt hoofdzakelijk in de vraag of voor het komende studiejaar (1995–1996) al dan niet het besluit van 17 april in stand is gebleven, dan wel in stand blijft. Niet van te voren is te voorzien op welk tijdstip de procedures zullen zijn beëindigd en de bovenstaande vraag met voldoende zekerheid kan worden beantwoord.

Het komt ondergetekende als maatschappelijk onaanvaardbaar voor dat voor het studiejaar 1995–1996 geconcludeerd zou kunnen worden tot een niet langer geldig zijn van de in 1994 vastgestelde arbeidsmarktfixus, hetgeen immers betekent dat geen beperkingen voor de inschrijving van studenten voor de opleiding geneeskunde gelden. Het aantal aanmeldingen voor de opleiding geneeskunde in 1994 bedroeg ongeveer 5300. Indien een zelfde aantal studenten zich voor 1995–1996 zou aanmelden voor de opleiding geneeskunde en de universiteiten zouden verplicht worden al deze aankomend studenten in te schrijven, zou er sprake zijn van enorme ondercapaciteit bij alle medische faculteiten. In de eerste plaats zou de kwaliteit van het onderwijs dat aan deze hoeveelheid studenten zou moeten worden gegeven, ver onder het aanvaardbare niveau dalen. In de tweede plaats betekent het opleiden van een zo groot aantal artsen over een achttal jaren een buitensporige overcapaciteit op de arbeidsmarkt. Ook zou een dergelijke grote aanwas geneeskunde-studenten voor de overige universiteiten welhaast een financiële ramp betekenen, gezien de bekostigingssystematiek, zoals die is vastgelegd in het Bekostigingsbesluit WHW.

Ondergetekende is van mening dat de geschetste situatie met alle mogelijke middelen dient te worden voorkomen. Daarom stelt hij voor thans bij wet – eenmalig – de arbeidsmarktfixus voor geneeskunde vast te stellen voor de beide studie jaren jaren 1994–1996. Een dergelijke vaststelling dient dan voor het lopende studiejaar te geschieden met terugwerkende kracht.

Aan de gekozen oplossing ligt ook nog de volgende overweging ten grondslag.

De Rijksuniversiteit Limburg en de Universiteit Utrecht hebben op grond van de bij wijze van voorlopige voorziening gegeven uitspraken van arrondissementsrechtbanken te Maastricht en Utrecht hun instroom voor het jaar 1994–1995 kunnen verhogen met 37, respectievelijk 30 studenten in vergelijking met de aantallen, zoals die bij het arbeidsmarktfixusbesluit werden vastgelegd. Die uitbreiding dient voorlopig als een gegeven te worden aanvaard.

De ondergetekende heeft besloten die verhoogde aantallen in de bij wet vast te stellen fixusregeling op te nemen en niet de oorspronkelijke aantallen. Zodoende wordt recht gedaan aan de rechterlijke uitspraken. Bovendien wordt discussie over de status van die verhoogde aantallen met het oog op de instroom 1995–1996 en eventuele fixusvaststellingen in de toekomst vermeden. Met de terugwerking van de bij wet vast te stellen fixusregeling over het studiejaar 1994–1995, tot slot, wordt bereikt dat geen der procespartijen nog langer een belang heeft bij voortprocederen over bodemgeschillen, zonder dat overigens bestaande belangen van instellingen of personen daarmee worden geschaad, in tegendeel. Kosten en beleidslasten, ook voor de instellingen, verminderen.

Naast de behoefte aan zo spoedig mogelijke duidelijkheid voor instellingen en aanstaande studenten vormt het laatste voor de ondergetekende een extra aanleiding aan te dringen op zo spoedig mogelijke aanvaarding van dit wetsvoorstel.

Inmiddels heeft ondergetekende van de zijde van de VSNU een brief bereikt die is gericht op het voorkomen van vrije instroom van studenten geneeskunde in het studiejaar 1995–1996. De brief is geënt op artikel 7.45, derde lid, van de WHW dat betrokken instellingen de bevoegdheid geeft bij gezamenlijk besluit neerwaarts af te wijken van de 125%-regel uit het eerste lid van dat artikel – «om redenen samenhangend met de kwaliteit van het onderwijs». Artikel 7.54, derde lid, schrijft voor dat een besluit op grond van die bepaling de verdeling van het aantal plaatsen over de betrokken instellingen voor de twee volgende studie jaren moet bevatten.

Het initiatief van de betrokken instellingen dient naar de mening van ondergetekende positief te worden gewaardeerd, omdat deze instelling – op hun manier en met gebruikmaking van de hen ten dienste staande middelen – het probleem van de dreigende vrije instroom van geneeskundestudenten beogen op te lossen. Het feit dat de instellingen door toepassing van het instrumentarium van de capaciteitsbepaling een oplossing beogen te bieden voor een arbeidsmarktprobleem, kan naar de mening van ondergetekende in het geval van de opleidingen geneeskunde in beginsel aanvaardbaar worden geacht, omdat het zowel in het belang van de aanstaande en ingeschreven studenten als ook in het belang van de instellingen is dat de feitelijke capaciteit van de instellingen niet onder de druk van te sterk groeiende studentenaantallen komt te staan. Hieraan is ook niet vreemd dat het kapitaals- en personeelsintensieve opleidingen betreft. De aantallen aanstaande studenten geneeskunde, verdeeld over de verschillende betrokken instellingen, stemmen volgens het bedoelde gezamenlijke besluit van de instellingen overeen met de aantallen die in artikel II van dit wetsvoorstel zijn opgenomen.

Niettemin heb ik in dit stadium niet de vrijheid kunnen vinden het besluit met toepassing van artikel 7.54, vierde lid, goed te keuren. Het

besluit voldoet namelijk niet aan een tweetal eisen die de wet daaraan stelt. Het heeft geen betrekking op een tijdvak van twee studie jaren, doch uitsluitend op het studiejaar 1995–1996. In het gezamenlijke besluit ontbreekt verder een toereikende uiteenzetting van de redenen die samenhangen met de kwaliteit van de onderwijsvoorzieningen, zodat een motivering die dat besluit kan dragen, ontbreekt. De ondergetekende heeft dit aan de VSNU medegedeeld en de betrokken instellingen daarmee bovendien in de gelegenheid gesteld binnen afzienbare termijn desgewenst een herzien besluit toe te zenden.

Het voorgaande doet geenszins af aan de noodzaak thans de grondslag van het instrument van de arbeidsmarktfixus in de WHW te verstevigen, zoals is voorgesteld in artikel I van dit wetsvoorstel. Tevens is het nodig het voorstel om eenmalig de arbeidsmarktfixus voor geneeskunde 1994–1996 bij wet vast te stellen door te zetten, omdat ondergetekende dit beschouwt als een verantwoordelijkheid welke door de wet aan hem is opgedragen en omdat vooralsnog niet vaststaat waartoe de gezamenlijke instellingen zullen besluiten.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,  
J. M. M. Ritzen