

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

B

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 24 januari 1995 en het nader rapport d.d. 2 februari 1995, aangeboden aan de Koningin door de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 21 december 1994, no. 94.010236, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting, houdende 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.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 21 december 1994, no. 94.010236, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermeld wetsvoorstel rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 24 januari 1995, bied ik U hierbij aan.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het onderstaande rekening zal zijn gehouden.

1. Er bestaat geen «eenduidige uitleg over de toepassing van de arbeidsmarktfixus van artikel 7.56 van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW)», aldus wordt in de memorie van toelichting de aanleiding voor het wetsvoorstel omschreven, waaraan wordt toegevoegd dat verschil van mening is ontstaan over de arbeidsmarktfixus voor geneeskunde (Besluit beperking inschrijving).

Dit heeft geresulteerd in beroepsprocedures bij verschillende arrondissementsrechtbanken. De uitspraken van deze rechtbanken zijn, zo stelt de toelichting, «niet eenduidig en verschillen onderling».

Het discussiepunt betreft de vraag of artikel 7.56 WHW het mogelijk maakt dat een arbeidsmarktfixus wordt vastgesteld als een overschot op de arbeidsmarkt zich nog niet heeft voorgedaan, maar alleen wordt voorzien.

De toelichting geeft naar de mening van de Raad van State geen goed beeld van de beroepsprocedures. Die situatie is immers als volgt.

Twee universiteiten hebben beroep ingesteld tegen het Besluit beperking inschrijving.

De president van de rechtbank Utrecht heeft bij wijze van voorlopige voorziening beslist dat de Universiteit Utrecht moet worden behandeld alsof het aantal studenten en auditoren is vastgesteld overeenkomstig de door de

universiteit opgegeven opleidingscapaciteit. De president van de rechtbank Maastricht heeft bij wijze van voorlopige voorziening het Besluit beperking inschrijving geschorst tot zes weken na de datum waarop door de staatssecretaris opnieuw is beslist op het bezwaarschrift (president rechtbank Utrecht, 13 september 1994, AB/Awb-katern 1994, 154; president rechtbank Maastricht, 12 oktober 1994, AB/Awb-katern 1994, 191). De staatssecretaris is tegen deze twee uitspraken in hoger beroep gegaan.

Ten slotte heeft een aanstaande student een bezwaarschrift ingediend tegen het Besluit beperking inschrijving. De president van de rechtbank 's-Hertogenbosch verklaarde zich onbevoegd om een voorlopige voorziening te treffen, onder meer omdat het Besluit beperking inschrijving naar de mening van de president een besluit, inhoudende een algemeen verbindend voorschrift is (president rechtbank 's-Hertogenbosch, 23 september 1994, nr. Awb 94/5188, WET VV); tegen een dergelijk besluit kan immers geen bezwaar of beroep worden ingesteld. In deze zaak is geen hoger beroep ingesteld.

Waar de toelichting stelt dat de uitspraken van de rechtbanken «niet eenduidig» zijn, acht de Raad dat niet onjuist maar onvoldoende informatief. Over de rechtsvraag die wezenlijk is voor de totstandkoming van dit wetsvoorstel – de vraag of artikel 7.56 WHW grondslag biedt voor het Besluit beperking inschrijving – werd door twee rechtbanken in dezelfde zin geoordeeld, terwijl een andere rechtbank niet aan deze rechtsvraag toekwam. De toelichting zou dan ook moeten worden aangepast.

1. Het algemeen deel van de memorie van toelichting is uitgebreid overeenkomstig de suggestie van de Raad. Daarmee is meer informatie gegeven over de aard van de gesignaleerde rechtsonzekerheid.

2. In artikel 7.56, eerste en derde lid, WHW, zoals dat thans luidt, wordt de vaststelling van een arbeidsmarktfixus kortweg aangeduid als een «besluit» van de minister. In het wetsvoorstel wordt nu bepaald dat het gaat om een ministeriële regeling. In de toelichting wordt gesteld dat dit een technische verbetering is, omdat een fixusbesluit ook naar zijn aard een algemeen verbindend voorschrift is (toelichting, onder «Verheldering bepalingen arbeidsmarktfixus», laatste alinea). Blijkbaar is het de bedoeling met de aanduiding «ministeriële regeling» te bewerkstelligen dat een besluit van de minister krachtens artikel 7.56 WHW niet vatbaar zal zijn voor beroep bij de administratieve rechter. De Raad wijst er echter op dat de benaming die een wettelijke regeling voor een bepaald besluit hanteert, niet van invloed is op de vraag of beroep tegen dat besluit openstaat. Daarvoor is de Algemene wet bestuursrecht bepalend. Voor zover hier van belang, komt de regeling in die wet erop neer dat belanghebbenden beroep kunnen instellen tegen een «besluit» in de zin van de Awb (artikel 8:1, eerste lid), tenzij het besluit een algemeen verbindend voorschrift of een beleidsregel inhoudt (artikel 8:2, eerste lid, aanhef en onder a) of het is genomen op grond van een wettelijk voorschrift dat is opgenomen in de bijlage bij de wet (artikel 8:5).

Of een bepaald besluit al of niet dient te worden aangemerkt als algemeen verbindend voorschrift, is een vraag die de rechter dient te beantwoorden aan de hand van de materiële kenmerken van het besluit; wettelijke kwalificaties als regeling, verordening, reglement en dergelijke zijn daarbij niet van betekenis.

Nu de voorgestelde verandering van terminologie niet van belang is voor het bereiken van de blijkbaar beoogde gevolgen, adviseert de Raad ervan af te zien, ministeriële besluiten krachtens artikel 7.56 WHW aan te duiden als ministeriële regeling.

2. Het advies van de Raad om de aanduiding van de ministeriële besluiten op grond van artikel 7.56 WHW niet als ministeriële regelingen te bestempelen heb ik na ampele overweging niet overgenomen.

Ik heb daarbij vastgesteld dat de Raad zich over het rechtskarakter van dergelijke besluiten zelf ook niet uitlaat. Dat lijkt mij in overeenstemming met zijn overwegingen die immers inhouden dat dit een vraag is die de rechter dient te beantwoorden aan de hand van de materiële kenmerken van het besluit. Met dit laatste stem ik vanzelfsprekend in.

Door evenwel de voorgestelde aanduiding weer ongedaan te maken zou de mening worden versterkt dat men hier (blijkbaar) niet van doen heeft met ministeriële regelingen. Ik acht dit niet in overeenstemming met het streven

naar duidelijkheid en versterking van de rechtszekerheid, dat aan de voorgestelde wetswijziging ten grondslag ligt. Bovendien ben ik van mening dat de onderhavige besluiten wel degelijk zijn aan te merken als algemeen verbindende voorschriften. Het zijn immers «naar buiten werkende, voor de daarbij betrokkenen bindende regels, uitgegaan van het openbaar gezag dat de bevoegdheid daartoe aan de wet ontleend» (Uit: Voorontwerp derde tranche Algemene wet bestuursrecht, MvT, blz. 116). Mij zou het ook overigens niet bezwaarlijk lijken dat de wetgever voor deze aanduiding opteert. Dit tast de bevoegdheid voor de rechter om – om hem moverende redenen – tot een ander inzicht te komen uiteindelijk niet aan.

3. Zeer onlangs hebben de betrokken universiteiten waaraan opleidingen geneeskunde zijn verbonden, bij monde van de VSNU mij een besluit toegezonden waarmee – op de grondslag van het nieuwe derde lid van artikel 7.54 WHW – een instroombeperking voor eerstejaars studenten geneeskunde kan worden bereikt. Het materiële effect van dat besluit is gelijk aan het voorgestelde artikel II van het onderhavige wetsvoorstel. In een – ambtshalve – aanvulling van de memorie van toelichting heb ik aangegeven waarom mij de mogelijkheden om thans een dergelijk besluit te bekrachtigen ontbreekt.

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*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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