

Vergaderjaar 1999–2000

**26 960**

## **Wijziging van de Wet op de studiefinanciering, de Wet tegemoetkoming studiekosten, de Beroepswet en enige andere wetten, alsmede enige rechtspositionele voorzieningen in verband met de opheffing van het College van beroep studiefinanciering (Wet opheffing College van beroep studiefinanciering)**

**Nr. 3**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING<sup>1</sup>**

#### **ALGEMEEN**

##### **1. Inleiding**

Dit wetsvoorstel strekt er toe het College van beroep studiefinanciering op te heffen en de rechtspraak in studiefinancieringszaken op te dragen aan de rechtbanken, met hoger beroep op de Centrale Raad van Beroep. Het College van beroep studiefinanciering (hierna: het College) is ingesteld bij de invoering van de Wet op de studiefinanciering in 1986. Het is belast met de behandeling van beroepen tegen besluiten op grond van de Wet op de studiefinanciering en de Wet tegemoetkoming studiekosten. Destijds is vooral uit oogpunt van snelle afhandeling van beroepen gekozen voor rechtspraak in één instantie door een gespecialiseerd College. Het College is gevestigd te Groningen. Sinds 1995 heeft het College een nevenvestiging in Utrecht, waar zich een derde deel van de formatie bevindt. Het grootste deel van de zittingen vindt plaats in Utrecht, dat voor de meeste eisende partijen beter bereikbaar is. Optimale bereikbaarheid is er niet, zeker niet voor studenten die in verband met de tegenwoordig vaak dwingende onderwijsroostering niet altijd in de gelegenheid zijn de behandeling van hun zaak bij te wonen. Aanvankelijk wilde de regering de positie van het College nader bezien in het kader van de derde fase van de herziening van de rechterlijke organisatie. Bij brief van 25 juni 1997 (kamerstukken II 1996/97, 25 425, nr. 1) heeft de ambtsvoorganger van de eerste ondergetekende namens het toenmalige kabinet aangegeven vooralsnog geen besluitvorming over de derde fase te willen entameren. Het huidige kabinet heeft dit standpunt in de nota «Rechtspraak in de 21ste eeuw» (Contourennota modernisering rechterlijke organisatie, kamerstukken II 1998/99, 26 352, nr. 1) overgenomen, omdat het in deze kabinetsperiode prioriteit wil geven aan de modernisering van de rechterlijke organisatie. Om redenen die los staan van de herziening van de rechterlijke organisatie werd in de brief van 25 juni 1997 wel de opheffing aangekondigd van de twee kleinste bestuursrechtelijke colleges, te weten de Tariefcommissie en het College van beroep studiefinanciering. Opheffing is wenselijk omdat deze twee colleges door hun geringe omvang, voortvloeiend uit hun smalle competentiebasis, in beheersmatig opzicht kwetsbaar zijn, terwijl ook een reductie van het aantal gerechten uit een oogpunt

<sup>1</sup> Het advies van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het zonder meer instemmend luidt/uitsluitend opmerkingen van redactionele aard bevat (artikel 25a, vierde lid, onderdeel b, van de Wet op de Raad van State).

vanbeheer gunstig is. Integratie met andere takken van bestuursrecht-spraak vergroot voorts het draagvlak voor de bestuursrechtspraak in studiefinancierings-, respectievelijk douanezaken. De brief van 25 juni 1997 voegde daar aan toe:

«Voor geschillen inzake de studiefinanciering geldt bovendien dat afdoening in eerste aanleg zal kunnen plaatsvinden bij rechtbanken, waarmee ook deze rechtspraak beter bereikbaar wordt en bovendien in twee feitelijke instanties zal plaatsvinden. Hiermee wordt de rechtsbescherming van de studenten verbeterd. (...) De definitieve vormgeving van de rechtspraak in studiefinancieringszaken zal mede afhankelijk zijn van herzieningen in het stelsel van studiefinanciering die te gelegener tijd hun beslag zullen krijgen.»

Tijdens een Algemeen Overleg over deze brief op 11 september 1997 (kamerstukken II 1997–1998, 25 425, nr. 2) heeft de Tweede Kamer instemmend gereageerd op de voorgenomen opheffing van het College van beroep studiefinanciering. Het huidige kabinet onderschrijft de in de brief van 25 juni 1997 weergegeven argumenten voor opheffing eveneens; de beheersmatige overwegingen zijn in het licht van de voorgenomen modernisering van de rechterlijke organisatie alleen maar klemmender geworden. Tenslotte is het kabinet inmiddels van oordeel dat thans geen aanleiding bestaat voor ingrijpende wijzigingen in het stelsel van studiefinanciering (zie de nota «Flexibele studiefinanciering. Een stelsel dat past», kamerstukken II 1998/99, 26 397, nr. 1). Derhalve is thans het moment aangebroken om daadwerkelijk tot opheffing van het College over te gaan. Ter informatie zij nog opgemerkt, dat de eerste ondergetekende in overleg met de Minister van Financiën inmiddels ook de voorbereiding van een wetsvoorstel tot opheffing van de Tariefcommissie ter hand heeft genomen.

## **2. Naar de rechtbanken en de Centrale Raad van Beroep**

Bij opheffing van het College moet uiteraard een andere rechtsgang in studiefinancieringszaken worden opengesteld. Ter voorbereiding van een keuze uit de verschillende opties voor de vormgeving van deze nieuwe rechtsgang is een strategische werkgroep ingesteld, waarin naast ambtenaren van onze beide ministeries personen uit de rechterlijke macht en een externe deskundige zitting hadden. Overeenkomstig het unanieme advies van deze werkgroep stellen wij voor de rechtspraak in studiefinancieringszaken overeenkomstig de hoofdregel van het stelsel van bestuursrechtelijke rechtsbescherming (vgl. art. 8:1 Awb) op te dragen aan de (sectoren bestuursrecht van de) rechtbanken, waarbij – eveneens overeenkomstig de hoofdregel – tegen de uitspraak van de rechtbank hoger beroep zal openstaan, en wel bij de Centrale Raad van Beroep. Bij deze keuze hebben een aantal overwegingen een rol gespeeld. Voorop staat dat de rechtsbescherming van studerende ten minste gehandhaafd en zo mogelijk verbeterd moet worden. Voorts dient niet zonder noodzaak van de hoofdregels van het bestuursrecht te worden afgeweken. Tenslotte zijn de aspecten geografische bereikbaarheid, doorlooptijden en expertisevorming van belang.

Het invoeren van rechtspraak in twee instanties is conform de hoofdregel in het bestuursrecht en betekent een belangrijke verbetering van de rechtsbescherming van de student. Ook de geografische bereikbaarheid van de rechtspraak is voor de kwaliteit van de rechtsbescherming van belang. Gezien het vaak grote belang dat studenten bij hun zaak hebben, moet zoveel mogelijk worden voorkomen dat studenten besluiten de behandeling van hun zaak niet bij te wonen in verband met de reistijd die daarmee gemoeid is. Uit de voorhanden gegevens blijkt dat de geografische spreiding van studiefinancieringszaken over de arrondissementen

niet in betekende mate afwijkt van die van andere zaken. Dit pleit voor toedeling van de studiefinancieringszaken aan alle negentien rechtbanken. Daardoor zou de verweerder in studiefinancieringszaken – de Informatie Beheer Groep (IBG) – wel op meer plaatsen in het land verweer moeten voeren dan thans, hetgeen uiteraard gevolgen heeft voor (de organisatie van) de inzet van het daarmee belaste personeel. Daarin onderscheidt de IBG zich echter niet van andere landelijke bestuursorganen. Zo worden bijvoorbeeld ook huursubsidiezaken bij alle negentien rechtbanken behandeld.

Goede rechtspraak is ook tijdige rechtspraak. Het is van belang dat bij invoering van een nieuwe rechtsgang de doorlooptijd van zaken nietodeloos wordt verlengd. De doorlooptijd van zaken bij het College bedraagt thans zes tot acht maanden. Gelet op de dalende tendens van de instroom en de relatief lage werkvoorraden moeten de sectoren bestuursrecht van de rechtbanken in staat worden geacht vergelijkbare doorlooptijden te realiseren.

Er is echter ook een relatie tussen doorlooptijden en expertisevorming. In het algemeen kan men zaken sneller behandelen als men op het desbetreffende rechtsgebied goed thuis is. De opbouw van deze expertise is vooral afhankelijk van het aantal zaken dat een rechter of een lid van het ondersteunend personeel behandelt. Op zichzelf zijn studiefinancieringszaken gemiddeld niet ingewikkelder dan andere bestuursrechtelijke zaken, zoals sociale zekerheidszaken of ruimtelijke ordeningszaken. De rechtbanken zijn dus zeer wel in staat de benodigde expertise op te bouwen, mits het zaaksvolume voldoende groot is om een zekere mate van specialisatie mogelijk en lonend te maken, en mits daarvoor voldoende middelen ter beschikking komen. Bij spreiding van de studiefinancieringszaken over alle negentien rechtbanken is dat niet zonder meer het geval. Gegeven de aantallen zaken zouden in dat geval sommige kleinere rechtbanken slechts een uitbreiding met enkele tienden van formatieplaatsen tegemoet kunnen zien. Dat is te weinig om te kunnen investeren in specifieke deskundigheid, en betekent ook dat niet bij alle rechtbanken een rechter of een lid van het ondersteunend personeel met ervaring bij het College kan worden aangesteld.

Dit gegeven zou kunnen pleiten voor concentratie van de behandeling van studiefinancieringszaken bij een beperkt aantal rechtbanken. Daardoor zou echter de geografische bereikbaarheid afnemen en zou het stelsel van rechtsbescherming worden gecompliceerd door een nieuwe afwijking van de hoofdregel. Alles afwegende is daarom gekozen voor een oplossing die in de wandeling bekend staat als de «negentien-loketten-gedachte». Dit houdt het volgende in: alle negentien rechtbanken worden bevoegd studiefinancieringszaken te behandelen en zullen deze zaken ook behandelen. De studerende kan zich gewoon tot zijn «eigen» rechtbank wenden. De formatie voor de behandeling van studiefinancieringszaken wordt echter toegewezen aan één rechtbank per ressort. Deze rechtbank levert capaciteit en expertise aan de andere rechtbanken binnen het ressort. Dit is mogelijk, omdat in een rechtbank benoemde rechters van rechtswege ook zitting kunnen hebben in alle andere rechtbanken; op die wijze wordt wel vaker deskundigheid of capaciteit van een andere rechtbank «geleend».

De precieze uitwerking van deze samenwerking is een verantwoordelijkheid van de betrokken rechtbanken en zal worden neergelegd in per ressort te sluiten convenanten tussen deze rechtbanken. Deze werkwijze zal na twee jaar worden geëvalueerd; mocht dan blijken dat het alsnog wenselijk en mogelijk is de formatie op een andere wijze te verdelen, dan kan dit in beginsel zonder wetswijziging gebeuren. De formatie zal worden toegedeeld aan de rechtbanken: Alkmaar, Assen, Dordrecht, Roermond en Zutphen. Aldus vindt tevens een zekere versterking van de kleinste sectoren bestuursrecht plaats.

Wat de toedeling van rechtsmacht in hoger beroep betreft zijn er in beginsel twee mogelijkheden: de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en de Centrale Raad van Beroep. Gekozen is voor de Centrale Raad van Beroep, omdat studiefinancieringszaken naar hun aard verwant zijn aan de zaken die thans reeds door de Centrale Raad van Beroep worden behandeld: overwegend twee-partijen-geschillen met voor een groot deel een financieel karakter.

Door de invoering van hoger beroep gaan sommige zaken onvermijdelijk langer duren. Daar staat echter een belangrijke verbetering van de rechtsbescherming tegenover. Bovendien leert de ervaring dat slechts in een minderheid van de zaken hoger beroep wordt ingesteld. Voor het huidige werkkterrein van de Centrale Raad van Beroep ligt het appèlpercentage iets boven de 30%; voor studiefinancieringszaken zal dit niet veel hoger zal zijn. Weliswaar staan voor de studerende vaak grote belangen op het spel, maar dat geldt ook voor de ambtenaren- en sociale zekerheidszaken die de Centrale Raad van Beroep nu behandelt.

### **3. Procesrechtelijke aspecten**

#### *3.1. Griffierecht*

Het griffierecht voor een beroep bij het College bedraagt thans f 60,- (art. 119a Wet op de studiefinanciering). Dit is gelijk aan het lage tarief voor een beroep bij de rechtbank. Derhalve is ook in dit wetsvoorstel voor het lage tarief gekozen. Dit tarief bedraagt in eerste aanleg f 60,- en in hoger beroep f 170,-.

#### *3.2. Enkelvoudige behandeling*

Een beroep bij het College wordt als regel behandeld door een meervoudige kamer. Dit hangt samen met het feit dat thans sprake is van rechtspraak in één instantie. Nu rechtspraak in twee instanties wordt ingevoerd, kan worden aangesloten bij de hoofdregel voor bestuursrechtelijke zaken. Deze houdt in dat het beroep bij de rechtbank als regel door een enkelvoudige kamer wordt behandeld (art. 8:10 lid 1 Awb), terwijl in hoger beroep meervoudige behandeling uitgangspunt is (art. 21 lid 2 Beroepswet). Overigens is ook de rechtbank te allen tijde bevoegd een zaak naar een meervoudige kamer te verwijzen (art. 8:10 lid 2 Awb), terwijl de Centrale Raad van Beroep omgekeerd eenvoudige zaken enkelvoudig kan afdoen (artikel 21 lid 3 Beroepswet).

#### *3.3. Kortsluiting*

Artikel 8:86 Awb geeft de president van de rechtbank de bevoegdheid om naar aanleiding van de behandeling van een verzoek om voorlopige voorziening tevens de hoofdzaak af te doen, indien hij van oordeel is dat deze geen nader onderzoek meer vergt. De president van het College kan deze bevoegdheid slechts met toestemming van partijen uitoefenen (art. 119 Wet op de studiefinanciering). Ook deze afwijking van de hoofdregel hangt samen met het gegeven dat het College in eerste en enige instantie rechtspreekt, en kan derhalve in dit wetsvoorstel vervallen.

#### *3.4. Geen schorsende werking van het hoger beroep*

In het bestuursrecht schorst het instellen van hoger beroep als regel niet de aangevallen uitspraak (art. 6:24 jo. art. 6:16 Awb). Voor de meeste sociale zekerheidszaken is hierop, in aansluiting op de voor 1 januari 1994 bestaande situatie, een uitzondering gemaakt (art. 19 Beroepswet). Overwogen is of deze uitzondering moest worden uitgebreid naar studiefinancieringszaken, maar daarvoor bestaat onvoldoende aanleiding.

Schorsende werking betekent dat een bestuursorgaan dat hoger beroep instelt tegen een uitspraak waarbij het in het ongelijk is gesteld, deze uitspraak niet hoeft uit te voeren zolang niet op het hoger beroep is beslist. Dit voorkomt dat ter uitvoering van de uitspraak van de rechtbank een uitkering moet worden verstrekt die weer moet worden ingetrokken en teruggevorderd als het bestuursorgaan in hoger beroep alsnog in het gelijk wordt gesteld; overigens speelden bij de keuze voor schorsende werking in de sociale zekerheidswetgeving ook nog andere factoren een rol.

Schorsende werking betekent echter ook, dat een bestuursorgaan door het enkele instellen van hoger beroep de naleving van een uitspraak van de onafhankelijke rechter met tenminste enkele maanden kan uitstellen. Dat is uit een oogpunt van rechtsbescherming een nadeel. Wij zijn dan ook van oordeel dat de praktische voordelen van schorsende werking onvoldoende zwaar wegen om een uitbreiding van de bestaande uitzondering te rechtvaardigen. Daarbij zij aangetekend dat, indien de nadelen van het ontbreken van schorsende werking in een concreet geval bijzonder zwaar wegen, ook het bestuursorgaan de president van de Centrale Raad van Beroep kan verzoeken de uitspraak van de rechtbank te schorsen

### *3.5. De bezwaarschriftprocedure*

Ingevolge artikel 7:1 Awb dient een belanghebbende, alvorens beroep bij het College te kunnen instellen, eerst een bezwaarschrift in te dienen bij de IBG. De artikelen 56, vierde lid, WSF en 60 WTS bepalen, dat op deze bezwaarschriftprocedure de artikelen 7:2 tot en met 7:9 Awb niet van toepassing zijn. Concreet betekent dit, dat de IBG niet verplicht is de belanghebbende te horen alvorens op het bezwaarschrift te beslissen. De Commissie Evaluatie Algemene wet bestuursrecht heeft aanbevolen om deze afwijking van de hoofdregel van de Awb te schrappen, nadat ervaringen zijn opgedaan met het zogenaamde horen op verzoek. In het kabinetsstandpunt inzake de evaluatie van de Awb (kamerstukken II 1997/98, 25 600 VI nr. 46) is aangegeven, dat de beslissing daaromtrent zal worden genomen aan de hand van de resultaten van een door de IBG uit te voeren experiment met het horen van bezwaarden. Dit experiment is op 15 januari 1999 gestart. Gedurende een periode van zes maanden krijgt een aselekt gekozen groep bezwaarden het aanbod om gehoord te worden. Om de reistijd en reiskosten van de studerenden te beperken wordt op een aantal plaatsen in het land gehoord. Voorts krijgt de bezwaarde de mogelijkheid om telefonisch te worden gehoord. Bij de evaluatie van dit experiment zal een belangrijk ijkpunt zijn, in hoeverre het horen van bezwaarden bijdraagt aan de kwaliteit van de beslissingen van de IBG en daarmee aan de zeefwerking van de bezwaarschriftprocedure en een vermindering van het aantal zaken bij de rechter, afgezet tegen een eventuele toename van de werklust door het horen. Na beëindiging van het experiment wordt onder meer gezien hoe vaak de deelnemers aan het experiment beroep aantekenden bij het College van beroep studiefinanciering. Dit wordt vergeleken met het aantal beroepen van een vooraf vastgestelde controlegroep. Tegen de achtergrond hiervan zal tevens worden gezien of een afwijking van de in artikel 7:10 Awb neergelegde termijn voor het nemen van een beslissing op bezwaar nodig is. Bij een en ander zal overigens moeten worden betrokken, dat ingevolge het regeerakkoord in de Awb in algemene zin de mogelijkheid zal worden geopend om de bezwaarschriftprocedure met wederzijds goedvinden van partijen over te slaan. De Commissie wetgeving algemene regels van bestuursrecht bereidt thans een wetsvoorstel van die strekking voor.

#### **4. Rechtspositionele gevolgen**

De opheffing van het College heeft vanzelfsprekend rechtspositionele gevolgen voor het personeel van het College. Het ondersteunend personeel valt onder de Sector Rijk. Hun rechtspositie bij reorganisatie is afdoende geregeld in hoofdstuk VII, Rechten en verplichtingen bij reorganisaties, van het Algemeen rijksambtenarenreglement (ARAR), het Reorganisatiestatoot Ministerie van Justitie 1998 en het Besluit flankerend beleid Ministerie van Justitie. Conform deze voorschriften zal zoveel mogelijk worden getracht voor betrokkenen in onderling overleg een andere passende functie binnen de rechterlijke macht, dan wel elders binnen Justitie te vinden.

Wat de met rechtspraak belaste leden en de gerechtsauditeurs betreft is het streven er op gericht om in onderling overleg op individuele basis te komen tot herplaatsing in een ander rechterlijk ambt of ambt van gerechtsauditeur. Voor het geval dit overleg in één of meer gevallen onverhoopt niet tot overeenstemming zou leiden, biedt artikel VI een voorziening. Deze voorziening houdt in, dat betrokkenen dan van rechtswege worden benoemd of geplaatst in een bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen rechterlijk ambt of ambt van gerechtsauditeur. Naar het zich thans laat aanzien, zal slechts in enkele gevallen van deze voorziening gebruik behoeven te worden gemaakt.

Bij herplaatsing zal het in het kader van de modernisering van de rechterlijke organisatie ontwikkelde Sociaal beleidskader reorganisaties zittende magistratuur van toepassing zijn. Dit Sociaal beleidskader voorziet in zogenaamd «flankerend beleid» voor de met rechtspraak belaste leden en de gerechtsauditeurs van het College, zoals een gunstiger reiskostenvergoeding en dergelijke.

Voor oudere met rechtspraak belaste leden en gerechtsauditeurs bestaat onder bepaalde voorwaarden de mogelijkheid vervroegd uit te treden. Deze uittredingsregeling, eveneens ontwikkeld in het kader van de voorgenomen modernisering van de rechterlijke organisatie, is voor de opheffing van het College opgenomen in artikel VII van dit wetsvoorstel; verwezen zij naar de artikelsgewijze toelichting bij dat artikel. Daarnaast verdient in dit verband vermelding dat de met rechtspraak belaste leden en de gerechtsauditeurs van 57 jaar en ouder kunnen verzoeken om toepassing van het Besluit partiële arbeidsparticipatie senioren rechterlijke macht of, met uitzondering van de gerechtsauditeurs, van de onlangs in werking getreden terugtredingsregeling (art. 38a Besluit rechtspositie rechterlijke ambtenaren; Stb. 1999, 295). Deze regelingen voorzien er in dat ouderen minder uren onderscheidenlijk in een minder belastende functie kunnen gaan werken, met een gunstige financiële regeling. Uiteraard zal voor herplaatste rechterlijke leden, gerechtsauditeurs en andere ambtenaren voor zover nodig worden voorzien in scholing ten behoeve van de nieuwe werkzaamheden.

#### **5. Financiële gevolgen voor de rechtbanken, de Centrale Raad van Beroep en de rijksbegroting**

##### *5.1. Inleiding*

In deze paragraaf worden de financiële gevolgen van de opheffing van het College becijferd. Ter vergelijking worden daarbij eerst de structurele kosten van ongewijzigd beleid – dus handhaving van het College – becijferd. Daarna wordt achtereenvolgens ingegaan op de structurele kosten van de behandeling van studiefinancieringszaken door de rechtbanken en door de Centrale Raad van Beroep, de overige structurele meerkosten en de incidentele kosten.



## 5.2. Kosten bij ongewijzigd beleid

De structurele kosten bij handhaving van het College kunnen worden berekend uit enerzijds het zaakaanbod en anderzijds het in 1997 opgeleverde werklasmettingsrapport van het College. In het jaarplan 1999 van het College is deze berekening uitgevoerd voor het voor 1999 verwachte aanbod. In de berekeningen is uitgegaan van 4000 zaken op jaarbasis, waarvan 1400 zaken met kernproduct VI (verwijzing naar andere instantie). Verder is het afdoeningsprofiel van de eerste 25 weken van 1998 gehanteerd.

Doorrekening van deze gegevens naar benodigde formatieplaatsen rechterlijke macht (exclusief gerechtsauditeurs) en ondersteunend personeel (inclusief gerechtsauditeurs) levert het volgende beeld op: 10,2 fte RM en 13,3 fte OD. Dit zijn slechts de werklasterelateerde formatieplaatsen. In het genoemde werklastrapport is daarnaast uitgegaan van een «vaste» overhead van het College. Deze overhead bedroeg in 1997 4,4 fte RM en 4,4 fte OD. Wanneer in de structurele situatie wordt uitgegaan van 75% van de werklasterelateerde overhead uit 1997 en 100% van de vaste werklastaf trek komt men uit op een structurele overhead van het College (bij voortzetting) van 3,6 fte RM en 4,0 fte OD. Optelling betekent 13,8 fte RM en 17,3 fte OD voor het College.

De benodigde (structurele) financiële middelen zijn de kosten die rechtstreeks gerelateerd zijn aan de omvang van het personeelsbestand. Daarnaast is een component voor materiële kosten nodig. Bij berekeningen voor de rechterlijke organisatie (calculatiemodel R.O.) wordt uitgegaan van vaste bedragen per fte voor personele kosten en voor materiële kosten. Tevens is een opslag voor stafdiensten van toepassing. Voortzetting van het College leidt aldus tot de volgende kosten:

### **Personeel budget**

Rechterlijke macht:	13,8 fte x f 174 000	f 2 400 000
Ondersteunend personeel:	17,3 fte x f 77 300	f 1 337 000
		<hr/>
		f 3 737 000

### **Materieel budget**

Rechterlijke macht:	13,8 fte x f 15 800	f 218 000
Ondersteunend personeel:	17,3 fte x f 15 800	f 273 000
		<hr/>
		f 491 000

### **Totale directe kosten:**

Opslag stafdienst (17,65% x f 4 228 000)		f 4 228 000
		<hr/>
		<b>f 4 974 000</b>

## 5.3. Kosten bij de rechtbanken

Het werklasmettingsrapport 1997 van het College is een goed aanknopingspunt voor de schatting van de werklasterelateerde kosten van het College. Er mag van worden uitgegaan dat overheveling van zaken naar de sectoren bestuursrecht niet meer werklasterelateerd is per zaak. Dit betekent dat de werklasterelateerde kosten in eerste instantie kan worden vastgesteld op de bovengenoemde omvang, te weten 10,2 fte RM en 13,3 fte OD. Een deel van de overhead is specifiek voor het College (vaste af trek conform gerechtshoven), een ander deel (reiskosten) wordt in paragraaf 6.6 nader uitgewerkt voor de sectoren bestuursrecht. Voorts resteert een specifieke component voor (juridisch) afstemmingsoverleg. Deze laatste is hieronder als forfaitaire opslag meegenomen. De opslag is

op basis van het rapport werklasmeting becijferd op 1,7 fte RM en 0,8 fte OD, zodat totaal 11,9 fte RM en 14,1 fte OD benodigd zou zijn voor de sectoren bestuursrecht.

Deze cijfers zijn echter gebaseerd op de bij het College bestaande praktijk van meervoudige behandeling, terwijl de rechtbanken de zaken als gezegd als regel enkelvoudig zullen behandelen. Dit heeft gevolgen voor de omvang van de werklasmeting voor de rechterlijke macht (uiteraard niet voor de ondersteuning). Bij de berekening van de omvang van deze gevolgen dient rekening gehouden te worden met het feit dat niet alle zaken enkelvoudig zullen worden behandeld. Ook zal de werklasmeting wellicht niet geheel recht evenredig afnemen met het aantal leden, met name nu het College bij herhaling rechters-plaatsvervanger pleegt in te zetten. Daarom is uitgegaan van een reductie van 45% van de werklasmeting voor de rechterlijke macht. Dit betreft kernproduct I van het College: «Uitspraak ex art. 8:70 ter zitting». Een en ander leidt tot een reductie van 4,0 fte rechterlijke macht, zodat 7,9 fte RM resteert. Gelet hierop komen de kosten voor de rechtbanken op het volgende neer:

**Personeel budget**

Rechterlijke macht:	7,9 fte x f 174 000	f 1 375 000
Ondersteunend personeel:	14,1 fte x f 77 300	f 1 090 000
		f 2 465 000

**Materieel budget**

Rechterlijke macht:	7,9 fte x f 15 800	f 125 000
Ondersteunend personeel:	14,1 fte x f 15 800	f 222 000
		f 347 000

**Totale directe kosten**

Opslag stafdienst (17,65%)		f 2 812 000
		f 496 000
		<b>f 3 308 000</b>

*5.4. Kosten van het hoger beroep*

De omvang van de werklasmeting in hoger beroep voor studiefinancieringszaken dient te worden ingeschat, omdat geen ervaringscijfers bestaan. Het ligt voor de hand een vergelijking te maken met sociale zekerheidszaken en bijstandszaken. Hiertoe zijn de gegevens van deze categorieën zaken bij behandeling in eerste en in tweede aanleg geanalyseerd. Als uitgangspunt is genomen de verhouding tussen het aantal appellabele einduitspraken van de sectoren bestuursrecht (sociaal recht, ambtenarenrecht, bijstandszaken (Abw)) en de ingestelde hoger beroepen bij de Centrale Raad van Beroep.<sup>1</sup> Op grond hiervan kan een appèlpercentage van 31,7% worden verondersteld.

Het aantal appellabele einduitspraken van het College van beroep studiefinanciering bedraagt volgens het jaarplan 1999 structureel 1560. Het te verwachten aantal hoger beroepen bij de Centrale Raad van Beroep is derhalve  $31,7\% \times 1560 = 495$ . Deze instroom is vervolgens losgelaten op de instroom- en bezettingsgegevens van de Centrale Raad van Beroep (jaarplan 1999). De totale instroom bedraagt 10 000 zaken; de bezetting van de Centrale Raad van Beroep bedraagt 69,2 fte RM en 48,6 fte OD (inclusief overhead). De extra werklasmeting bedraagt dus  $495/10\ 000 = 5\%$ . Omgerekend in formatieplaatsen betekent dit 3,5 fte RM en 2,4 fte OD. Uiteraard is hierin de «overhead» reeds berekend.

Gelet hierop kunnen de kosten van de extra formatie voor het hoger beroep worden gesteld op:

<sup>1</sup> De gegevens van de bestuurssectoren betreffen 1997 (27 400 appellabele einduitspraken); de gegevens van de Centrale Raad van Beroep betreffen 1998: de eerste 3 kwartalen 1998 (instroom = 6500 hoger beroepen) zijn geëxtrapoleerd naar een heel jaar (8675).



<b>Personeel budget</b>		
Rechterlijke macht:	3,5 fte x f 174 000=	f 609 000
Ondersteunend personeel:	2,4 fte x f 77 300=	f 186 000
		<hr/>
		f 795 000
<b>Materieel budget</b>		
Rechterlijke macht:	3,5 fte x f 15 800=	f 55 000
Ondersteunend personeel:	2,4 fte x f 15 800=	f 38 000
		<hr/>
		f 93 000
<b>Totale directe kosten:</b>		f 888 000
Opslag stafdienst (17,65%)		f 157 000
		<hr/>
		<b>f 1 045 000</b>

#### 5.5. Overige structurele meerkosten

Voor het Ministerie van Justitie brengt de «negentien-loketten-gedachte» extra reiskosten mee. Op basis van ervaringsgegevens in een vergelijkbare situatie (de nevenvestiging Lelystad van de rechtbank Zwolle) kunnen de meerkosten (reistijd en reis- en verblijfkosten) voor de rechters en ondersteuning worden geschat op 5% van de totale kosten van behandeling in eerste aanleg, oftewel 5% van f 3 308 000,- = f 165 000,-.

De spreiding over negentien rechtbanken zal ook een verhogend effect hebben op de reistijd en reis- en verblijfkosten van juridisch medewerkers van de IBG (Ministerie van OCenW). Inclusief de bijbehorende kosten van administratieve ondersteuning en voor hoger beroep bedragen deze kosten bij een voorlopige grove schatting f 500 000,-.

#### 5.6. Totale structurele kosten

Op basis van bovenstaande berekeningen zijn de totale structurele kosten van de overheveling van studiefinancieringszaken naar de rechtbanken en de Centrale Raad van Beroep als volgt:

	wetsvoorstel	voortzetting College
behandeling in eerste aanleg	f 3 308 000	
meerkosten hoger beroep	f 1 045 000	
reiskosten Justitie	f 165 000	
meerkosten OCenW	f 500 000	
<hr/>		
totale kosten	f 5 018 000	f 4 974 000

Wat de structurele kosten betreft is de overheveling derhalve vrijwel budgettair neutraal.

#### 5.7. Incidentele kosten

Met de overgang van zaken van het College van beroep studiefinanciering naar de sectoren bestuursrecht zullen diverse tijdelijke en incidentele kosten gemoeid zijn. Het gaat hierbij enerzijds om kosten van flankerend beleid en uitvoering van een sociaal plan bij het College en anderzijds om incidentele kosten voor het gereed maken van de sectoren bestuursrecht voor de nieuwe taak (opleidingen etc.). Deze kosten worden thans geïnventariseerd. Zolang de omvang van de incidentele kosten nog niet bekend is, wordt het huidige budget van het College bevroren waarbij een

deel van het budget dat nodig is voor de exploitatie van het College aan het College wordt toegewezen en het resterende deel (centraal) gereserveerd wordt ten behoeve van de kosten van flankerend beleid en de kosten van implementatie van de overgang.

## **Artikelsgewijs**

### *Artikel I*

Hoofdstuk VII van de Wet op de studiefinanciering bevat thans bepalingen omtrent de instelling, samenstelling en werkwijze van het College van beroep studiefinanciering, omtrent de benoeming en rechtspositie van de leden van het College en omtrent het beroep bij het College. Dit hoofdstuk dient derhalve te vervallen. Een vervangende bepaling die beroep openstelt op de rechtbank is niet nodig, nu reeds uit artikel 8:1 van de Algemene wet bestuursrecht volgt dat bij het ontbreken van een andersluidende wettelijke bepaling tegen een besluit beroep kan worden ingesteld bij de rechtbank. Voor het hoger beroep zij verwezen naar de toelichting op artikel III.

Van hoofdstuk VII maakt deel uit artikel 119b van de Wet op de studiefinanciering. Dit artikel bevat thans een verschoningsrecht voor studentendecanen aan instellingen voor hoger onderwijs. Een studentendecaan kan niet worden verplicht te getuigen omtrent hetgeen een studerende hem heeft toevertrouwd. Dit verschoningsrecht houdt verband met de vertrouwensfunctie van de studentendecaan en behoort daarom te worden gehandhaafd. Daartoe zal het in het eerder genoemde wetsvoorstel waarbij de tekst van de Wet op de studiefinanciering wordt herzien, dat naar verwachting eerder in werking zal treden dan het onderhavige wetsvoorstel, worden verplaatst naar een ander hoofdstuk van de wet.

### *Artikel II*

Hoofdstuk IX van de Wet tegemoetkoming studiekosten regelt thans dat tegen besluiten op grond van die wet beroep kan worden ingesteld bij het College van beroep studiefinanciering. Ook dit hoofdstuk dient derhalve te vervallen. Korthedshalve zij verwezen naar de toelichting bij artikel I.

### *Artikel III*

Tegen uitspraken van de rechtbank in bestuursrechtelijke zaken staat hoger beroep open bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, tenzij hoger beroep openstaat bij de Centrale Raad van Beroep of het College van Beroep voor het bedrijfsleven (art. 37, eerste lid, van de Wet op de Raad van State). In paragraaf 2 van het algemeen gedeelte van deze toelichting is uiteengezet dat en waarom voor studiefinancieringszaken is gekozen voor hoger beroep bij de Centrale Raad van Beroep. De plaatsing van de Wet op de studiefinanciering en de Wet tegemoetkoming studiekosten op de bijlage bij de Beroepswet bewerkstelligt, dat tegen uitspraken van rechtbanken omtrent besluiten op grond van deze beide wetten hoger beroep openstaat op de Centrale Raad van Beroep (vgl. art. 18, eerste lid, onderdeel b, van de Beroepswet). De plaatsing onder de nummers 24b en 24c in onderdeel C van genoemde bijlage bewerkstelligt dat voor studiefinancieringszaken het lage griffierecht van f 60,- verschuldigd zal zijn (vgl. art. 8:41, derde lid, onderdeel a, onder 1°, van de Algemene wet bestuursrecht), alsmede dat het hoger beroep geen schorsende werking zal hebben (vgl. art. 19 van de Beroepswet). Beide laatstgenoemde keuzen zijn toegelicht in paragraaf 3 van het algemeen gedeelte van deze memorie van toelichting.

#### *Artikelen IV en V*

De Wet veiligheidsonderzoeken en de Wet op de ondernemingsraden bevatten beide een verwijzing naar (de leden van) het College van beroep studiefinanciering. Deze verwijzingen kunnen vervallen.

#### *Artikel VI*

Zoals reeds in het algemeen gedeelte van deze memorie van toelichting is opgemerkt, is het streven er op gericht om met de met rechtspraak belaste leden en de gerechtsauditeurs van het College op individuele basis overeenstemming te bereiken over herplaatsing in een ander rechterlijk ambt of ambt van gerechtsauditeur. Dit artikel bevat een voorziening voor het geval dit in één of meer gevallen niet mocht lukken. Degenen met wie geen overeenstemming is bereikt, worden dan van rechtswege benoemd of geplaatst in een bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen rechterlijk ambt of ambt van gerechtsauditeur bij een eveneens bij die algemene maatregel van bestuur aan te wijzen gerecht. Het ligt in de rede daarbij in de eerste plaats te denken aan één van de vijf rechtbanken waarbij de formatie voor studiefinancieringszaken zal worden geconcentreerd. Over deze algemene maatregel van bestuur zal overeenstemming moeten worden bereikt in het Sectoroverleg rechterlijke macht (art. 51 jo. 48 Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren (Wrra)), bij gebreke waarvan een geschillenregeling in werking treedt (art. 52 e.v. Wrra). Aldus is gewaarborgd dat aan alle betrokken belangen recht wordt gedaan.

Het tweede lid voorziet er in dat bij benoeming van een met rechtspraak belast lid in een ander rechterlijk ambt de bij het College opgebouwde benoemingsanciënniteit gehandhaafd blijft.

#### *Artikel VII*

Dit artikel behelst de mogelijkheid voor met rechtspraak belaste leden en gerechtsauditeurs, die krachtens deze wet als gevolg van de opheffing van het College worden benoemd of geplaatst in een ambt met een andere taakinhoud dan wel in een ambt met dezelfde taakinhoud bij een ander gerecht om onder voorwaarden ontslag op verzoek verleend te krijgen, met toekenning van een ontslaguitkering overeenkomstig de bepalingen geldend voor burgerlijke rijksambtenaren.

Volgens het huidige kabinetsbeleid dient ook bij reorganisaties een voortijdige uitstroom van (ambtelijk) personeel zo veel mogelijk te worden voorkomen. Ten aanzien van oudere ambtenaren geldt meer in het bijzonder dat getracht moet worden om hen in het arbeidsproces te behouden en dat vervroegde uittreding ten laste van de overheidsmiddelen zo veel mogelijk voorkomen moet zien te worden. Dat laat onverlet dat een uittredingsregeling voor oudere ambtenaren in sommige gevallen passend kan zijn indien het vervullen van het nieuwe ambt niet van hen kan worden gevergd. In dit artikel wordt met het oog op het voorgaande bepaald dat gebruikmaking van de hierin vervatte uittredingsmogelijkheid slechts mogelijk is als aan de nodige voorwaarden is voldaan.

Ten eerste dient de betrokken ambtenaar de leeftijd van 55 jaar te hebben bereikt. Ten tweede moet hij ten minste tien aaneengesloten jaren een rechterlijk ambt of het ambt van gerechtsauditeur of griffier hebben vervuld op basis van een daartoe strekkende aanstelling of aanwijzing als bedoeld in artikel 2 respectievelijk 6 van de Wrra. Voorts mag het dienstbelang zich niet tegen ontslag verzetten. Indien aan deze in het tweede lid vermelde voorwaarden wordt voldaan, wordt door een toetsingscommissie uittreding zittende magistratuur, ter advisering van het tot ontslagverlening bevoegde gezag, vervolgens getoetst of van een

tot de herbenoeming of herplaatsing herleidbare wijziging sprake is (een wijziging van de taakhoud met ten minste een derde deel; een toename van de reisafstand van ten minste 50 kilometer of twee uur; of een aanzienlijke en ten tijde van zijn benoeming in het oude ambt onvoorziene wijziging van de organisatiestructuur waarbinnen het ambt wordt vervuld) en of het vervullen van het nieuwe ambt vanwege die wijziging van de betrokken ambtenaar gelet op zijn persoonlijke omstandigheden in redelijkheid niet kan worden gevegd.

Voor uitzonderlijke gevallen waarin wordt voldaan aan de in het tweede lid vermelde voorwaarden en in belangrijke mate aan de in het derde lid vermelde voorwaarden, is in het vijfde lid bepaald dat op advies van de toetsingscommissie toch ontslag op verzoek kan worden verleend.

Dit artikel zal enige tijd eerder in werking treden dan de overige artikelen van deze wet, opdat met rechtspraak belaste leden en gerechtsauditeurs van het College, aan wie het door de publicatie in het Staatsblad bekend is dat zij krachtens deze wet in een ander ambt worden benoemd of geplaatst, reeds voor indiensttreding in dat andere ambt kunnen verzoeken om gebruikmaking van de uittredingsmogelijkheid. Een dergelijk verzoek kan ook na indiensttreding worden gedaan, doch uiterlijk tot een jaar na benoeming of plaatsing.

#### *Artikel VIII*

Dit artikel bevat het overgangsrecht voor de op het tijdstip van inwerkingtreding bij het College aanhangige zaken. Er is voor gekozen om op het tijdstip van inwerkingtreding ook de werkvoorraad van het College over te dragen aan de rechtbanken. Het alternatief, waarbij de rechtbanken alleen nieuwe zaken zouden doen en het College nog enige tijd zou voortbestaan om de oude zaken af te doen, is om diverse redenen niet aantrekkelijk. In de eerste plaats zouden er dan gedurende enige tijd twee hoogste rechters in studiefinancieringszaken naast elkaar bestaan. In de tweede plaats zou het geleidelijk inkrimpen van de organisatie van het College allerlei praktische en organisatorische problemen geven en voor de resterende leden en medewerkers een weinig aantrekkelijke werkomgeving opleveren.

Daarom is in het eerste lid bepaald, dat de bij het College aanhangige zaken van rechtswege, in de stand waarin zij zich bevinden, overgaan naar een rechtbank, en wel de rechtbank die bij toepassing van artikel 8:7 Awb bevoegd zou zijn geweest. Dat is de rechtbank binnen het rechtsgebied waarvan de indiener van het beroep schriftelijk ten tijde van de indiening zijn woonplaats had. Indien de indiener geen woonplaats in Nederland had, is de rechtbank Den Haag bevoegd. De aldus bevoegd geworden rechtbank zet de behandeling van de zaak voort.

Het tweede lid ziet op zaken die het College van beroep studiefinanciering kort voor de inwerkingtreding van de wet vereenvoudigd heeft afgedaan. Tegen deze vereenvoudigde afdoening staat verzet open bij de rechterlijke instantie die de uitspraak heeft gedaan (art. 8:55). Gelet op de verzets termijn van zes weken is denkbaar dat tegen een uitspraak van het College nog verzet openstaat terwijl het College inmiddels niet meer bestaat. Daarom is bepaald dat in dat geval de rechtbank het verzet behandelt. Relatief bevoegd is weer de rechtbank die dat bij toepassing van artikel 8:7 Awb zou zijn, want als het verzet gegrond wordt bevonden is dat ook de rechtbank die de zaak alsnog op de gewone wijze moet behandelen. Artikel 8:88 Awb biedt de – niet aan een termijn gebonden – mogelijkheid van een rechterlijke uitspraak herziening te vragen bij de rechterlijke instantie die de uitspraak heeft gedaan. Ook hier moet derhalve een andere instantie de taak van het College overnemen. Omdat herzieningsverzoeken weinig voorkomen, is hier gekozen voor de Centrale Raad van Beroep.

Het vierde lid maakt het mogelijk dat de rechtbanken reeds kort voor de inwerkingtreding van de wet beginnen met het inroosteren van zittingen voor de periode onmiddellijk na de inwerkingtreding van de wet. Dit bevordert een vlotte voortgang van de zakenstroom. Het College van beroep studiefinanciering zal namelijk in de laatste weken voor de inwerkingtreding voor de wet geen zittingen meer kunnen houden, omdat er dan geen tijd meer zou zijn om uitspraken te schrijven. De bepaling van het eerste lid biedt geen soelaas als het College reeds een zitting zou hebben gehouden, omdat geen uitspraak kan worden gedaan door rechters die niet aan de zitting hebben deelgenomen. Het voorgestelde vierde lid houdt de periode waarin geen zittingen kunnen plaatsvinden zo kort mogelijk.

Voor het toepasselijke procesrecht is geen overgangsbepaling opgenomen. Dit betekent, overeenkomstig de hoofdregel van overgangsrecht («onmiddellijke werking», zie Aanwijzing 166 van de Aanwijzingen voor de regelgeving), dat vanaf de inwerkingtreding van deze wet ook op de nog bij het College aanhangig gemaakte zaken het gewone procesrecht van hoofdstuk 8 Awb van toepassing zal zijn. Zoals in paragraaf 3 van het algemeen gedeelte van deze memorie van toelichting uiteengezet, verschilt dit procesrecht op twee punten van het voor het College geldende procesrecht: zaken worden in beginsel door een enkelvoudig kamer behandeld (art. 8:10, eerste lid, Awb), en voor toepassing van artikel 8:86 Awb (het naar aanleiding van een verzoek om voorlopige voorziening tevens afdoen van de hoofdzaak, indien deze geen nader onderzoek vergt) is de instemming van partijen niet vereist. Hetzelfde beginsel van onmiddellijke werking brengt mee, dat ook in de overgedragen zaken tegen de uitspraak van de rechtbank hoger beroep zal openstaan.

#### *Artikel IX*

Ingevolge artikel 4, eerste lid, van de Archiefwet 1995 dient een voorziening te worden getroffen voor de overdracht van de archieven van het College. Ingevolge artikel 2, eerste lid, van het koninklijk besluit van 9 november 1988 (Stb. 1988, 541) met betrekking tot de overdracht van archiefbescheiden in geval van organisatieverandering bij de rijksadministratie worden de archiefbescheiden betreffende de op het tijdstip van opheffing van het College nog niet afgedane zaken overgedragen aan de rechtbanken die deze zaken verder zullen behandelen. De archiefbescheiden betreffende afgedane zaken zouden ingevolge artikel 3, tweede lid, van genoemd koninklijk besluit moeten worden overgedragen aan het overheidsorgaan waaraan het grotere deel van de taken van het College wordt toegewezen. In het onderhavige geval kan echter geen orgaan worden aangewezen dat het grotere deel van de taken van het College gaat vervullen. Daarom is om praktische redenen gekozen voor overdracht aan de rechterlijke instantie die tot dusverre bemoeienis heeft met het College en zijn archief, te weten de rechtbank Groningen.

#### *Artikel X*

Het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet wordt bij koninklijk besluit bepaald. Gestreefd wordt naar inwerkingtreding op 1 januari 2001. Een spoedige inwerkingtreding is zeer gewenst, opdat de leden en werknemers van het College van beroep studiefinanciering zo spoedig mogelijk zekerheid krijgen omtrent het al dan niet voortbestaan van het College en de gevolgen daarvan voor hun rechtspositie. Artikel VII zal, zoals in toelichting bij dat artikel reeds is uiteengezet, reeds op de dag na plaatsing in het Staatsblad in werking treden, opdat betrokkenen reeds dan

een verzoek tot toepassing van de in dat artikel vervatte uittredingsregeling kunnen doen.

*Artikel XI*

Nu het wetsvoorstel naar verwachting nog wel eens zal worden aangehaald, is voor het gemak een citeertitel opgenomen.

De Minister van Justitie,  
A. H. Korthals

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,  
L. M. L. H. A. Hermans