

Regelingen maken binnen de Erasmus Universiteit Rotterdam: praktische handvatten

Voorwoord

Binnen de EUR maken we heel veel regelingen. Dat blijkt soms behoorlijk lastig te zijn. In onze regelingen zitten daardoor soms verschillen die niets te maken hebben de aard van het wetenschapsterrein, de faculteit of het SSC waarvoor ze zijn bedoeld. Die verschillen zijn daarmee niet alleen niet nodig, ze bemoeilijken ook het vergelijken van regelingen van verschillende onderdelen van de EUR. Daardoor wisselen we minder ervaringen uit, dan we zouden kunnen. Met deze handleiding probeert de afdeling Juridische Zaken van de Algemene Bestuursdienst u enige handvatten te geven om de meest gestelde vragen te beantwoorden.

Afdeling Juridische Zaken.

Rotterdam, 3 oktober 2013

Handvat 1: grondslag, bevoegdheid en procedure

Voordat u een regeling gaat opstellen, dient u na te gaan waarop de regeling is gebaseerd. Anders gezegd, wat is de grondslag voor de regeling? Welke hogere regeling geeft de bevoegdheid om regels te stellen: de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek, het Bestuurs- en beheersreglement EUR, de Ambtenarenwet, de Algemene wet bestuursrecht, de Onderwijs- en examenregeling? Dit is een heel belangrijke stap. De grondslag van de regeling bepaalt namelijk de grenzen en de (juridische) status daarvan. U kunt geen dingen regelen buiten de grondslag van de regeling.

Over de juridische status nog het volgende. Een regeling zal doorgaans het karakter hebben van een *algemeen verbindend voorschrift* als in een hogere regeling de bevoegdheid tot het stellen van regels is geattribueerd aan een bestuursorgaan. Indien een bestuursorgaan bij besluit vastlegt hoe het om denkt te gaan met een discretionaire bevoegdheid (zie hieronder handvat 3) is er sprake van een *beleidsregel*. Indien er geen grondslag is voor een regeling, kan een niet-rechtens-afdwingbare *code* of *richtlijn* worden opgesteld. Deze vormen hebben specifieke rechtsgevolgen.

Als u een grondslag hebt, dient u na te gaan aan wie de bevoegdheid om regels te stellen wordt gegeven. Is dat het college van bestuur, de decaan, de beheerder, de examencommissie? Het orgaan dat de bevoegdheid heeft om de regels te stellen, moet dat ook echt zelf doen. Het stellen van regels kan niet worden gemandateerd aan ambtenaren. Vanzelfsprekend kunnen ambtenaren de regeling wel voorbereiden voor het bevoegde orgaan.

Als laatste stap dient u nog na te gaan of er procedurele stappen te nemen zijn voordat de regeling in werking kan treden. Er kunnen bijvoorbeeld specifieke instemmings-, advies- of goedkeuringsrechten zijn. Denk daarbij aan instemmingsrecht van de medezeggenschap, adviesrecht van examencommissies en opleidingscommissies en goedkeuringsrechten van het college van bestuur of de raad van toezicht.

In de aanhef van uw regeling legt u hierover verantwoording af. Als voorbeeld, zie de aanhef van het BBR-EUR:

Bestuurs- en Beheersreglement EUR

als bedoeld in artikel 9.4 van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek, na verkregen instemming van de Universiteitsraad (overlegvergadering 28 februari 2012), na verkregen goedkeuring van de Raad van Toezicht (vergadering 5 maart 2012), vastgesteld door het College van Bestuur (vergadering 15 maart 2012).

Dit gewijzigde reglement treedt in werking op 2 april 2012.

Handvat 2: regel wat u wilt regelen, maar houd het simpel

Een open deur, maar toch: denk goed na over wat u wilt regelen. Regel vervolgens wat u wilt regelen. Is hetgeen u wilt regelen al geregeld in een hogere regeling: laat het daarbij. Ga die regels vooral niet overnemen in uw eigen regeling. Licht de betrokken medewerkers of studenten liever voor over de al

bestaande (hogere) regeling. Indien u regels uit een hogere regeling herhaalt, is het namelijk onduidelijk aan welke regels men zich heeft te houden, met name als de hogere regeling wordt gewijzigd. Ook moet u telkens de eigen regeling aanpassen, als de hogere regeling wordt gewijzigd.

Als u weet wat u wilt regelen, regel dat dan zo simpel mogelijk. Gebruik heldere definities, eenduidige zinnen en een logische volgorde van de artikelen van uw regeling. Vermijd slecht Nederlands (tangconstructies, dubbele ontkenningen, afkortingen, verouderd of vaag taalgebruik, “juristenlatijn”, verwijzingen naar verwijzingen). Gebruik bij voorkeur de definities uit een hogere regeling.

Zaken die vanzelfsprekend zijn, neemt u bij voorkeur niet op in een regeling. Denk hierbij aan de vergadering van een managementteam van een faculteit. Vanzelfsprekend gebeurt dat aan de hand van een agenda. Dat hoeft u dus niet te regelen. Ook de frequentie van zo’n vergadering is iets dat niet in een regeling thuis hoort.

Houd het aantal beslismomenten zo klein mogelijk. Kies bij voorkeur voor gesloten stelsels met digitale keuzes (als a, dan b). Richt u op de hoofdregel, niet op (theoretische) uitzonderingen.

Zie als goed voorbeeld artikel 7:2 van de Algemene wet bestuursrecht:

1. *Voordat een bestuursorgaan op het bezwaar beslist, stelt het belanghebbenden in de gelegenheid te worden gehoord.*
2. *Het bestuursorgaan stelt daarvan in ieder geval de indiener van het bezwaarschrift op de hoogte alsmede de belanghebbenden die bij de voorbereiding van het besluit hun zienswijze naar voren hebben gebracht.*

Handvat 3: open normen, discretionaire bevoegdheden, hardheidsclausules en uitsmijters

Soms kan het niet met een gesloten stelsel met een digitale keuze (als a, dan b). Kies echter bewust uit de instrumenten open normen, discretionaire bevoegdheden, hardheidsclausules en uitsmijters. Deze vormen hebben specifieke rechtsgevolgen.

Open normen: Bij een open norm is er wel degelijk sprake van een gesloten stelsel met een digitale keuze. De norm zelf is echter niet specifiek te definiëren (vandaar: open norm). Zie bijvoorbeeld artikel 9.7, derde lid, van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek:

Een lid (van de raad van toezicht) kan om gewichtige redenen tussentijds worden ontslagen.

Een rechter, maar bijvoorbeeld ook een administratief-beroepsorgaan als het College van beroep voor de examens, mag de norm volledig toetsen.

Discretionaire bevoegdheden: Bij discretionaire bevoegdheden is er sprake van het expliciet toevertrouwen van de keuze aan een bestuursorgaan. Voorbeeld uit datzelfde artikel, zevende lid:

De leden van het college van bestuur wonen de vergaderingen van de raad van toezicht bij, tenzij de raad (van toezicht) anders beslist.

Een rechter of beroepsorgaan zal de invulling van de discretionaire bevoegdheid alleen marginaal mogen toetsen.

Hardheidsclausules: In een regeling wordt alleen een hardheidsclausule opgenomen als er aanleiding is om te verwachten dat, gelet op het doel en de strekking van de regeling, de toepassing van de regeling kan leiden tot onbillijkheden van overwegende aard in niet precies te voorziene gevallen of groepen van gevallen. Indien in een regeling een hardheidsclausule wordt opgenomen, wordt zo concreet en nauwkeurig mogelijk aangegeven op welke onderdelen van de regeling de clausule van toepassing is. Bij een hardheidsclausule geeft de regelgever van tevoren aan dat er situaties kunnen zijn die hij niet kan voorzien. Zodra u echter al weet voor wat voor soort gevallen u de hardheidsclausule gaat inzetten, is die echter oneigenlijk. U zou in dat geval die gevallen simpelweg “gewoon” moeten regelen. De hardheidsclausule kan ook nooit verder gaan dan de grondslag van de regeling. Het volgende model wordt gevolgd:

... (aanduiding bestuursorgaan) kan artikel ... buiten toepassing laten of daarvan afwijken voor zover toepassing gelet op het belang van ... (aanduiding doel of strekking van de regeling) zal leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard.

Rechters hebben de neiging om bij de aanwezigheid van een hardheidsclausule, in de motivering van een afwijzend besluit ook een motivering te verlangen voor het niet toepassen van de hardheidsclausule.

Uitsmijters: Uitsmijters in de zin van “Alles waarin deze regeling niet voorziet, zal worden beslist door de beheerder” zijn doorgaans niet nodig. Indien u van oordeel bent de uitsmijter niet te kunnen missen, wordt de bevoegdheid aan een eenhoofdig orgaan toegekend volgens het volgende voorbeeld (artikel 27, eerste lid, van het Reglement van orde van het Geschillencollege niet-initiële opleidingen van de Erasmus Universiteit Rotterdam):

In gevallen waarin dit reglement niet voorziet, beslist de voorzitter van het college.

Handvat 4: taalkeuze

Regelingen worden in het Nederlands vastgesteld. Er kan bij wijze van service een vertaling worden opgesteld. Die vertaling bevat een let op:

“This is a translation only. In case of conflict, the Dutch version is leading.”

Indien een Nederlandse versie niet doelmatig is (bijvoorbeeld de Onderwijs- en examenregeling van een Engelstalige masteropleiding), kan de regeling in het Engels worden vastgesteld. De eventuele Nederlandse vertaling bevat een let op:

Dit is slechts een vertaling. In geval van strijdigheid, prevaleert de Engelse tekst.

Handvat 5: publicatie en citeertitel

Regelingen die niet worden gepubliceerd, blijven dode letters. Regelingen dienen daarom altijd op de website van de EUR te worden gepubliceerd (meer precies op www.eur.nl/eur > Bestuur en organisatie > Reglementen, richtlijnen en regelingen) overeenkomstig het volgende model:

Deze regeling wordt gepubliceerd op de website van de EUR.

We geven regelingen een korte, duidelijke naam en een voorkeursafkorting overeenkomstig het volgende voorbeeld (artikel 27, derde en vierde lid, van het Reglement van orde van het Geschillencollege niet-initiële opleidingen van de Erasmus Universiteit Rotterdam):

Dit reglement wordt aangehaald als: Reglement van orde van het Geschillencollege niet-initiële opleidingen van de Erasmus Universiteit Rotterdam.

De citeertitel wordt afgekort als: Reglement GNIO.

Handvat 6: inwerkingtreding

Een regeling moet een bepaling hebben over haar inwerkingtreding. Wanneer treedt de regeling in werking? Geldt dat voor alle onderdelen van de regeling? Is er sprake van terugwerkende kracht? Terugwerkende kracht mag nooit belastend zijn. De volgende modellen worden gevolgd:

Deze regeling treedt in werking op een bij besluit van het college van bestuur te bepalen tijdstip (dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld) (en werkt terug tot en met ...).

Deze regeling treedt in werking met ingang van 1 september 2012 (met uitzondering van de artikelen ..., die in werking treden met ingang van ...) (en werkt terug tot en met ...).

Handvat 7: overgangsrecht

Een regeling geldt vanaf haar inwerkingtreding voor alle gevallen, ook bestaande. Alleen indien u dit niet wilt, dient u dit dus te regelen. Dat doet u in het overgangsrecht. Overgangsrechtelijke bepalingen regelen welke gevallen niet of gedurende een bepaalde periode nog niet onder de regeling vallen. Ook voor het overgangsrecht: regel het zo simpel mogelijk. Vaak is het niet nodig. Voorbeelden:

Het college is niet bevoegd ten aanzien van beslissingen die zijn genomen voordat dit reglement in werking is getreden. Het college is evenmin bevoegd ten aanzien van beslissingen die zijn genomen voordat de onderwijs- en examenregeling, bedoeld in het eerste lid, in werking is getreden. (artikel 6, derde lid, van het Reglement van orde van het Geschillencollege niet-initiële opleidingen van de Erasmus Universiteit Rotterdam)

Meldingen van een vermoedelijk geval van wetenschappelijk wangedrag die zijn gedaan voor de inwerkingtreding van deze regeling en die nog niet hebben geleid tot een oordeel van het college van bestuur, worden afgehandeld overeenkomstig de EUR richtlijn bij wetenschappelijk wangedrag. (artikel 8 van de concept-Klachtenregeling Wetenschappelijke Integriteit EUR)

Handvat 8: intrekken oude regeling

Vergeet niet bij het vaststellen van een nieuwe regeling, de oude regeling in te trekken. Intrekking van een regeling geschiedt overeenkomstig het volgende model:

De (naam regeling) wordt ingetrokken.

Regelingen met een tijdelijke werking, die door afloop van de werkingsduur zijn uitgewerkt en regelingen die van rechtswege zijn vervallen, worden overigens niet ingetrokken.

Handvat 9: evaluatie

Indien het wenselijk is te bepalen dat een regeling eenmalig of periodiek wordt geëvalueerd, of over de uitvoering daarvan verslag wordt gedaan, wordt het volgende model als uitgangspunt genomen:

Het College van Bestuur stelt binnen ... jaar na de inwerkingtreding van deze regeling (, en vervolgens telkens na ... jaar,) een verslag vast over de doeltreffendheid en de effecten van deze regeling in de praktijk (of nadere omlijning van aspecten of onderdelen van de regeling).

Handvat 10: help

Indien er bij het schrijven van een regeling zich juridische vragen voordoen, kan de hulp van de afdeling Juridische Zaken van de Algemene Bestuursdienst worden gezocht. De afdeling is te bereiken via telefoonnummer (010) 408 2233 en e-mailadres secretariaat-jz@abd.eur.nl. Het secretariaat van de afdeling is gevestigd in ET-36.