

VU Research Portal

Numerus fixus propedeuse geneeskunde

van Ommeren, Frank

1995

document version

Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in VU Research Portal](#)

citation for published version (APA)

van Ommeren, F., (1995). *Numerus fixus propedeuse geneeskunde: President Rechtbank Utrecht 31 augustus 1994*, Aug 31, 1994.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

E-mail address:

vuresearchportal.ub@vu.nl

ding van schade in gevallen waarin de administratieve rechter voldoende rechtsbescherming biedt.

Slot

Concluderend meen ik, dat de weg naar de burgerlijke rechter - voor zover het betreft vergoeding van schade veroorzaakt door onrechtmatige, appellabele besluiten - open staat, indien de administratieve rechter die bevoegd is om over het schadeveroorzakende besluit te oordelen, niet bereid is dienaangaande toepassing te geven aan artikel 8:73 Awb, terwijl deze rechter evenmin bereid is een beslissing omtrent de daardoor veroorzaakte schade als een appellabel besluit aan te merken. Daarnaast is de weg naar de burgerlijke rechter begaanbaar, indien de administratieve rechter uitspreekt dat de belanghebbende zich ter zake tot de burgerlijke kamer dient te wenden. De burgerlijke rechter is in dat geval op grond van het bepaalde in artikel 8:71 Awb aan die beslissing gebonden en zal zich moeten begeven in een inhoudelijke beoordeling van de vordering. De uit de onderhavige uitspraak blijkende bereidheid van de Centrale Raad van Beroep om - thans ook in sociale zekerheidszaken - zuivere schadebesluiten in beroep te beoordelen, impliceert een verschuiving van de rechtsmacht ter zake van schadevergoeding bij onrechtmatige overheidsdaad in de richting van de administratieve rechter.

6 Numerus fixus propedeuse geneeskunde*

Bestuurlijke maatregel van de staatssecretaris van Onderwijs en Wetenschappen

President Rechtbank Utrecht 31 augustus 1994, JB 1994, 255 m.nt. F.A.M.S., AA 1995, p. 43 e.v. m.nt. L.J.A. Damen, RAwb 1995, 13 m.a.tB.

Rechtskarakter besluit. Geen algemeen verbindend voorschrift noch beleidsregel. Bestuurlijke maatregel. Besluit van algemene strekking? Wetgever vervangt besluit. Artikelen 1:3 en 8:2 Awb; artikel 7.56 Whw.

Het numerus fixus-besluit voor de propedeuse geneeskunde ontbeert het karakter van materiële wetgeving. Het besluit bevat geen algemene, abstracte regels, die zich voor herhaalde concrete toepassing lenen. Het besluit geeft precies aan hoeveel personen voor de eerste maal kunnen worden ingeschreven voor de propedeuse geneeskunde, zowel in het gehele land, als bij iedere onderwijsinstelling afzonderlijk. Bij iedere onderwijsinstelling is ook concreet aangegeven hoeveel studenten maximaal mogen worden ingeschreven. Bovendien wordt exact vermeld op welke twee studie jaren het besluit betrekking heeft. Dat het besluit ook (rechts)gevolgen heeft voor een onbepaald aantal personen die door de uitvoering daarvan worden geraakt, is niet beslissend voor het rechtskarakter. Datzelfde kan immers het geval zijn bij beschikkingen. Bedoelde rechtsgevolgen vloeien ook niet rechtstreeks voort uit het besluit zelf, maar uit artikel 7.56, tweede lid, Whw. Daarin is immers bepaald dat inschrijving voor de propedeutische fase van een door een besluit als bedoeld in het eerste lid, getroffen opleiding, alleen plaats kan vinden onder overlegging van een door verweerder afgegeven bewijs van toelating.

Artikel 1 van het numerus fixus-besluit ziet op alle, dus op een in beginsel onbeperkt aantal, universiteiten. Deze omstandigheid kan wellicht aanleiding zijn voor het oordeel dat dit onderdeel moet worden aangemerkt als een besluit van algemene strekking. Een dergelijk oordeel is echter, sedert

* Door mr. F.J. van Ommeren.

de inwerkingtreding van de Awb, voor de vraag of het bezwaar terecht niet-ontvankelijk is verklaard slechts van belang, voor zover dit besluit van algemene strekking tevens moet worden aangemerkt als een algemeen verbindend voorschrift. Gelet op het voorgaande is dat niet het geval.

I Inleiding

Tegenstrijdige rechtspraak

De staatssecretaris van Onderwijs en Wetenschappen heeft op 17 april 1994 de numerus fixus voor de propedeuse geneeskunde vastgesteld voor de studie jaren 1994-1995 en 1995-1996 (officiële naam: 'Besluit beperking inschrijving geneeskunde 1994-1995 en 1995-1996'). Hij ontleent de bevoegdheid tot het nemen van dit besluit aan artikel 7.56 Wet op het hoger wetenschappelijk onderwijs en onderzoek (Whw). Het besluit stelt het aantal medicijnenstudenten dat zich in totaal aan alle universiteiten voor de eerste maal mag inschrijven, vast op 1619 personen. Tevens bevat het besluit een verdeelsleutel waarbij dit totale aantal over acht universiteiten wordt verspreid. Zo krijgt de Universiteit Utrecht 180 en de Rijksuniversiteit Limburg recht op 163 inschrijvingen.

Tegen dit besluit is door de colleges van bestuur van de Universiteit Utrecht en de Rijksuniversiteit Limburg bezwaar gemaakt. De staatssecretaris verklaarde hen niet-ontvankelijk omdat zij naar zijn mening bezwaar maakten tegen een algemeen verbindend voorschrift. De presidenten van de rechtbanken Utrecht en Maastricht¹ vernietigen de niet-ontvankelijkheidsverklaringen, aangezien het besluit niet is te kwalificeren als een algemeen verbindend voorschrift. De Utrechtse president combineert bovendien zijn bevoegdheid om onmiddellijk uitspraak in de hoofdzaak te doen met een voorlopige voorziening: hij stelt de numerus fixus voor de propedeuse geneeskunde van de Universiteit Utrecht eigenhandig vast op 210.

Tevens is bij de president van de rechtbank 's-Hertogenbosch om een voorlopige voorziening gevraagd door een uitgelote student.² Deze president komt echter tot een heel ander oordeel. Zijns inziens dient het besluit wel als een algemeen verbindend voorschrift te worden aangemerkt. Hij acht zich derhalve onbevoegd om over het besluit te oordelen.

¹ Pres. Rb. Maastricht 12 oktober 1994, JB 1994, 299 m.nt. R. Schlössels.

² Pres. Rb. 's-Hertogenbosch 23 september 1994, JB 1994, 298 m.nt. F.A.M.S.

II Commentaar

Het belang van de vaststelling van het rechtskarakter

Met de inwerkingtreding van de Awb heeft het aantal besluiten waartegen beroep op de administratieve rechter open staat, een belangrijke uitbreiding ondergaan. Niet alleen beschikkingen maar ook besluiten van algemene strekking voor zover niet zijnde algemeen verbindend voorschrift of beleidsregel, zijn vatbaar voor beroep. Op 1 januari 1999 zal er weer een uitbreiding plaatsvinden. Dankzij het amendement Jurgens en Biesheuvel zal artikel 8:2 Awb dan vervallen (vergelijk artikel IVA Awb). Dit betekent dat vanaf die datum ook tegen algemeen verbindende voorschriften (voor zover niet zijnde wetgeving in formele zin) en beleidsregels beroep kan worden ingesteld. Slechts voor een betrekkelijk korte periode is het onderscheid tussen algemeen verbindende voorschriften en beleidsregels enerzijds en de overige besluiten van algemene strekking anderzijds van belang voor het verkrijgen van toegang tot de administratieve rechter. Dit leidt tot verschillende verzuchtingen. Bijvoorbeeld van Van Male, die het ontwikkelen van jurisprudentie voor een zo korte periode weinig productief en zeker niet efficiënt acht.¹ Damen is van mening dat artikel 8:2 Awb óf direct geschrapt óf echt gehandhaafd had moeten worden, zodat jurisprudentievorming voor een periode van meer dan vijf jaar mogelijk zou zijn.²

Maar het onderscheid tussen besluiten van algemene strekking die een algemeen verbindend voorschrift inhouden en andere besluiten van algemene strekking is ook nog om drie andere redenen van belang. Voor deze redenen, die zich minder op de voorgrond dringen, geldt niet dat het onderscheid slechts voor een periode van vijf jaar relevant is. Ten eerste is het onderscheid van belang voor het toepasselijke recht van de Awb. Ingevolge artikel 3:1, eerste lid, Awb is afdeling 3.2 slechts op algemeen verbindende voorschriften van toepassing voor zover de aard van de besluiten zich daartegen niet verzet en is afdeling 3.6 niet op algemeen verbindende voorschriften van toepassing.³ Met andere woorden, afdeling 3.2 (Zorgvuldigheid en belangenafweging) is slechts geclausuleerd op algemeen verbindende voorschriften van toepassing en afdeling 3.6 (Bekendmaking en mededeling) in het geheel niet. Ten tweede behoren algemeen verbindende

¹ Noot onder ABRvS 30 augustus 1994, AB 1995, 27.

² Noot onder de hier geannoteerde uitspraak: AA 1995, p. 47.

³ Vergelijk de wijziging van artikel 3:1, eerste lid, Awb bij de wet van 10 juli 1995, Stb. 355: afschaffing adviesverplichtingen.

dende voorschriften en bepaalde beleidsregels tot het recht in de zin van artikel 99 Wet RO. Alleen deze besluiten van algemene strekking behoren tot het geschreven objectieve recht en mogen in cassatie worden uitgelegd. Ten derde behoren algemeen verbindende voorschriften tot de rechtsgronden van artikel 48 Rv. De overige besluiten van algemene strekking behoren doorgaans niet daartoe. De civiele rechter is niet gehouden andere besluiten van algemene strekking ambtshalve toe te passen.

Om precies te bepalen met wat voor een soort beslissing we van doen hebben, dient de rechter de materiële kenmerken ervan vast te stellen. Wat is nu het rechtskarakter van het 'Besluit beperking inschrijving geneeskunde 1994-1995 en 1995-1996'?

Algemeen verbindend voorschrift?

Vormt de numerus fixus een algemeen verbindend voorschrift? De Awb bevat geen definitie van het begrip algemeen verbindend voorschrift. De Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel derde tranche Awb (p. 105) bevat een op de jurisprudentie van de Hoge Raad gebaseerde omschrijving. Onder algemeen verbindende voorschriften zijn te verstaan: 'naar buiten werkende, voor de daarbij betrokkenen bindende regels, uitgegaan van het openbaar gezag dat de bevoegdheid daartoe aan de wet ontleent'. De algemeenheid van een besluit is niet gemakkelijk vast te stellen. Een besluit kan in meer of mindere mate algemene strekking hebben. Aan de hand van een viertal jkpunten wordt de algemeenheid van een algemeen verbindend voorschrift doorgaans bepaald, te weten:

- het aantal personen;
- de tijdsduur;
- de plaats;
- de herhaalbaarheid.

In het bijzonder aan het persoons criterium en aan de herhaalbaarheid van het rechtsfeit waaraan het besluit bepaalde rechtsgevolgen verbindt, wordt bij algemeen verbindende voorschriften veel gewicht toegekend.

Het persoons criterium voert in casu tot een zekere mate van algemeenheid. Het besluit stelt vast dat 1619 nader te bepalen personen zich mogen inschrijven. Tevens is het besluit tot een precies met naam en toenaam bekend aantal rechtspersonen gericht, te weten de acht universiteiten. Het besluit betreft uiteraard veel meer personen. In de eerste plaats de personen die zich wel mogen inschrijven en verder een onbepaald aantal personen dat zich wel wil inschrijven maar dat niet mag: de uitgelote studenten.

De (aspirant-)studenten zijn geen belanghebbenden in de zin van artikel 1:2 Awb. Hoewel zij door het besluit wel nadeel kunnen lijden, hebben zij geen rechtstreeks bij het besluit betrokken belang. Dit is bij besluiten van algemene strekking tamelijk snel het geval. Voldoende causaal verband zal er veeleer zijn ten aanzien van de latere (concrete) uitvoeringsbesluiten. Overigens kan ook door beschikkingen een groot aantal personen worden geraakt. De kring van belanghebbenden is niet bepalend voor het onderscheid tussen concrete en algemene besluiten.

De toepassing van het plaats criterium is in casu eenvoudig: het besluit geldt in het gehele land. Het tijds criterium is eveneens in casu vrij duidelijk: het besluit heeft een geldingsduur van twee jaar. Dit laatste is een enigszins concretiserende factor, maar heeft op zichzelf weinig invloed. Er zijn talloze concrete besluiten die een veel langere periode bestrijken, men denke aan duurbeschikkingen.

Cruciaal is in casu het herhaalbaarheids criterium. Het rechtsfeit is niet voor herhaling vatbaar. Terecht overweegt de Utrechtse president dan ook dat: 'het Besluit beperking inschrijving geneeskunde 1994-1995 en 1995-1996 het karakter van materiële wetgeving ontbeert. Het bevat immers geen algemene, abstracte regels, die zich voor herhaalde concrete toepassing lenen.'

Ook de Maastrichtse president overweegt dat het hier niet om abstracte, algemene regels gaat die voor nadere concretisering en/of herhaalbare toepassing in aanmerking komen.

Anders dan de president van de rechtbank 's-Hertogenbosch meent, is hier mijns inziens dan ook geen sprake van een algemeen verbindend voorschrift. (De president van de rechtbank 's-Hertogenbosch onderbouwt zijn oordeel in het bijzonder met een verwijzing naar de bedoeling van de wetgever, vergelijk hierna onder 'De wetgever grijpt in'.) Het blijft de vraag welk rechtskarakter het gewraakte besluit dan wel heeft.

Beleidsregel?

Na het echee in de Utrechtse procedure stelt de staatssecretaris zich in de Maastrichtse zaak subsidiair op het standpunt dat het besluit een beleidsregel inhoudt. In het wetsvoorstel derde tranche Awb wordt een beleidsregel omschreven als: een besluit, niet inhoudende een algemeen verbindend voorschrift, dat een algemene regel geeft omtrent de afweging van belangen, de vaststelling van feiten of de uitleg van wettelijke voorschriften bij het gebruik van een bevoegdheid van een bestuursorgaan (artikel 1:3, vierde lid). Het numerus fixus-besluit heeft weliswaar een wettelijke basis (artikel 7.56 Whw), maar waarom zou niet kunnen worden gedacht aan een

binnenwettelijke beleidsregel? Niet duidelijk is immers of deze wettelijke grondslag moet worden beschouwd als verlenende een algemene regelgevende bevoegdheid of een concrete bestuursbevoegdheid.

Beleidsregels vormen als het ware gebruiksaanwijzingen van een bestuursbevoegdheid. Of zoals de Maastrichtse president overweegt: 'Beleidsregels beogen naar buiten kenbaar te maken hoe en wanneer een bestuursorgaan van een hem gegeven bevoegdheid gebruik zal maken; ze bevatten derhalve een door het bestuur geformuleerde normstelling voor het al of niet gebruik maken van een bevoegdheid.'

In casu hebben we niet met een beleidsregel van doen. De rechter volgt dan ook niet het standpunt van de staatssecretaris. Ook beleidsregels zijn algemeen in die zin dat zij vatbaar zijn voor herhaling. Zoals reeds aan de orde is geweest voldoet het besluit hier niet aan. Het besluit zegt niet aan de hand van welke maatstaven het bestuur van de bevoegdheid gebruik zal maken, maar betreft de concrete toepassing van de in artikel 7.56 Whw gegeven bevoegdheid. Het gaat hier niet om een gebruiksaanwijzing maar om de daadwerkelijke uitoefening van een bevoegdheid.

Bestuurlijke maatregel

Besluiten van algemene strekking die niet een algemeen verbindend voorschrift of een beleidsregel inhouden, vormen een ietwat onbestemde restcategorie. Zoals hiervoor is aangegeven is het belang van een precieze afbakening van deze categorie met de invoering van de Awb aanzienlijk toegenomen. Zowel over de aard als zelfs over de aanduiding bestaat echter thans nog geen overeenstemming.

Tot een geruim aantal jaren geleden werd deze restcategorie nogal eens met een aan Belinfante ontleende term aangeduid als de 'concrete norm', maar deze uitdrukking sloeg niet erg aan, want volgens Van Wijk is de norm per definitie abstract. Cluysenaer sprak van 'rechtsvaststellingen ter concretisering van wettelijke voorschriften'. Tegenwoordig spreekt Ten Berge van 'concretiserende besluiten van algemene strekking'.¹ Zeker zo gangbaar is heden ten dage de van Duk afkomstige uitdrukking 'administratieve maatregelen', men zie Van Wijk/Konijnenbelt² en P. Nicolaï e.a.³ De term administratief is echter tamelijk verouderd. De uitvoerende

¹ J.B.J.M. ten Berge, Bescherming tegen de overheid, derde druk, Zwolle 1995, p. 95.

² Van Wijk/Konijnenbelt, Hoofdstukken van administratief recht, negende druk, Utrecht 1994, p. 299.

³ P. Nicolaï e.a., Bestuursrecht, vijfde druk, Amsterdam 1994, p. 404.

macht wordt niet meer aangeduid als de administratie maar als het openbaar bestuur. Alom wordt in plaats van administratief recht van bestuursrecht gesproken. In plaats van administratieve wetgeving heeft thans de uitdrukking bestuurswetgeving volledig ingang gevonden.¹ Het is consequent in plaats van over de administratieve maatregel thans over de 'bestuurlijke maatregel' te spreken. Hetgeen ik dan ook in het navolgende zal doen. (Overigens wordt de rechter in het bestuursrecht over het algemeen nog wel als de administratieve rechter aangeduid, vergelijk de artikelen 1:4 en 8:6 Awb).

In de moderne literatuur komen over de aard van bestuurlijke maatregelen grosso modo twee benaderingen voor. De ene benadering legt de nadruk op het ontbreken van zelfstandige normstelling. De normstelling vindt plaats in een algemeen verbindend voorschrift waarop de bestuurlijke maatregel betrekking heeft.² In de andere benadering wordt de nadruk gelegd op het ontbreken van het kenmerk van het herhaalbare rechtsfeit.³ Beide benaderingen leiden in casu tot de conclusie dat het numerus fixus-besluit als een bestuurlijke maatregel moet worden aangemerkt. De Utrechtse en Maastrichtse presidenten wijzen erop dat ten aanzien van de (aspirant-)studenten de rechtsgevolgen niet door het besluit zelf worden geregeld, maar voortvloeien uit de wet (artikel 7.56, tweede lid, Whw). Voor een onbepaald aantal personen kent het besluit derhalve geen zelfstandige normstelling. Dat het besluit zich niet leent voor herhaalde toepassing is reeds hiervoor aan de orde geweest.

Bestuurlijke maatregelen hebben het karakter van *uitvoeringsbesluiten*. Evenals veel beschikkingen vormen zij de feitelijke toepassing van in de wet opgenomen normen. Het numerus fixus-besluit vormt een voorbeeld van een uitvoeringsbesluit van algemene strekking. Andere voorbeelden vormen de vaststelling van bepaalde terreinen (bijvoorbeeld tippelzone, hondenuitlaatplaats of verzamelplaats voor huishoudelijke afvalstoffen), bepaalde tijdstippen (bijvoorbeeld openings- en sluitingstijden van gemeentelijke vuilnisstortplaats) of een combinatie daarvan (bijvoorbeeld dienstregeling van het openbaar vervoer).

Aan bestuurlijke maatregelen zijn de volgende zowel materiële als formele kenmerken te ontwaren:

- zij kennen geen zelfstandige normstelling;
- zij zijn niet vatbaar voor herhaalde toepassing;
- het zijn uitvoeringsbesluiten;

¹ R.M. van Male, Rechter en bestuurswetgeving, Zwolle 1988.

² Van Wijk/Konijnenbelt, a.w., p. 299 en Nicolaï e.a., a.w., p. 381-383.

³ Ten Berge, a.w., p. 95.

- het zijn besluiten van algemene strekking waartegen in principe beroep kan worden ingesteld bij de administratieve rechter;
- zij behoren niet tot het recht in de zin van artikel 99 Wet RO;
- zij behoren niet tot de rechtsgronden van artikel 48 Rv.

De laatste twee kenmerken vallen (tamelijk indirect: het betrof een strafrechtelijke zaak) af te leiden uit de 'klassieker' over de bestuurlijke maatregel: het arrest Uitvoeringsbesluit Inventarisatieverordening Landbouwschap.¹ Bij het voorlaatste kenmerk valt de kanttekening te plaatsen dat de Hoge Raad de laatste jaren het begrip recht in de zin van artikel 99 Wet RO heeft opgerekt door er onder bepaalde voorwaarden ook beleidsregels toe te rekenen. Dus waarom zouden ook bestuurlijke maatregelen niet als zodanig kunnen worden aangemerkt? Mij lijkt dat niet in de rede te liggen omdat de wezenlijke kenmerken van (zelfstandige) normstelling en herhaalbaarheid ontbreken. Ook vergunnings(voorschriften) behoren niet tot het recht in de zin van artikel 99 Wet RO.

Geen zelfstandige normstelling hebben bovendien ook besluiten die louter betrekking hebben op de werking van algemeen verbindende voorschriften of beleidsregels, zoals besluiten die de inwerkingtreding van een algemeen verbindend voorschrift vaststellen, deze intrekken, schorsen, vernietigen of goedkeuren. Deze besluiten ontberen zelfstandige normstelling omdat zij enkel iets zeggen over de rechtskracht van een ander besluit. Tevens missen zij het kenmerk van de herhaalbare toepassing.

Desalniettemin vormen deze laatste besluiten geen bestuurlijke maatregelen, omdat zij geen uitvoeringsbesluiten zijn. Deze groep besluiten vormt binnen de grote groep van besluiten van algemene strekking weer een restcategorie op zichzelf. Van Wijk/Konijnenbelt kent aan deze categorie geen aparte naam toe, maar bespreekt hen eenvoudigweg onder de overige besluiten van algemene strekking.² Ten Berge duidt deze besluiten aan als de *constitutieve* besluiten van algemene strekking.³ De oude literatuur rekent evenals Nicolaï e.a.⁴ deze besluiten wel tot de bestuurlijke maatregelen. Het is echter verstandiger hen als een aparte groep te beschouwen. Zij hebben eigen onderscheidende kenmerken. Zij betreffen niet de concrete toepassing van gegeven normen, maar hebben louter betrekking op de rechtskracht van algemeen verbindende voorschriften of beleidsregels.

¹ HR 23 oktober 1962, NJ 1963, 20; AA 1963-1964, p. 147 e.v. m.nt. J.L.H. Cluyse-naer.

² A.w., p. 300.

³ Nederlands algemeen bestuursrecht I, Syllabus Universiteit Utrecht 1995.

⁴ A.w., p. 405.

Tegen deze besluiten kan geen beroep worden ingesteld bij de administratieve rechter (vergelijk artikel 8:2, onder b en c en artikel 8:4, onder a, Awb). Om deze redenen is het zinvol hen van de bestuurlijke maatregelen te onderscheiden.

Een bundel beschikkingen?

De presidenten van de rechtbanken Utrecht en Maastricht kunnen in het midden laten of het numerus fixus-besluit is aan te merken als een beschikking of een bestuurlijke maatregel. Immers voor de ontvankelijkheid van de rechtzoekende is dit onderscheid niet meer relevant. De Utrechtse president merkt op dat het besluit wellicht moet worden aangemerkt als een besluit van algemene strekking. Daar is veel voor te zeggen. Het besluit stelt het totale aantal inschrijvingen voor het hele land op 1619. Dit is een te groot aantal met een te grote reikwijdte om algemene strekking aan het besluit te ontzeggen. Tegengeworpen zou echter kunnen worden dat het aantal vast bepaald is en bovendien in principe niet voor uitbreiding vatbaar is.

Annotator Stroink deelt de opvatting van de Utrechtse president niet. Zijns inziens is er geen sprake van een besluit van algemene strekking maar van een bundel beschikkingen. Dat is in zoverre verdedigbaar dat hier sprake is van een besluit dat gericht is tot een *bepaalde* groep van geadresseerden. De beschikkingen zijn gericht tot de acht universiteiten. Is de samenhang tussen de beschikkingen echter te groot ('onverbrekelijk') dan is er voldoende reden om aan te nemen dat het toch om een besluit van algemene strekking gaat. Met de annotatoren Damen en Ten Berge lijkt mij de samenhang van het numerus fixus-besluit te sterk om hier van een bundel beschikkingen te spreken. Naast de verdeling over de universiteiten is immers de vaststelling van het landelijke totale aantal inschrijvingen een primair onderdeel van het besluit. Het aantal inschrijvingen dat de ene instelling meer krijgt toegewezen, gaat er in principe bij de andere weer af. Het besluit dient als verdeelsleutel. Deze samenhang brengt Damen ertoe het besluit te kwalificeren als een plan. De bestuurlijke maatregel acht hij overigens ook goed verdedigbaar.

De wetgever grijpt in

Om met de tegenstrijdige rechtspraak het zekere voor het onzekere te nemen, grijpt de wetgever in (wet van 4 mei 1995, Stb. 263). In de eerste plaats wordt artikel 7.56 Whw gewijzigd. In de tweede plaats wordt het gewraakte besluit ingetrokken en wordt de numerus fixus geneeskunde

voor de studie jaren 1994-1995 en 1995-1996 bij wet in formele zin opnieuw vastgesteld. Hierbij wordt rekening gehouden met de gevolgen van de Utrechtse en Maastrichtse rechtszaken. De gevolgde procedures hebben voor de Universiteit Utrecht en de Rijksuniversiteit Limburg derhalve succes gehad.

Des te wranger is dan ook de wijziging van artikel 7.56 Whw: het begrip 'besluit' in dit artikel wordt vervangen door 'regeling'. Met een ministeriële regeling wordt blijkens de Memorie van Toelichting uitdrukkelijk gedacht aan een algemeen verbindend voorschrift. De bedoeling is uiteraard op deze manier te voorkomen dat de vaststelling van de numerus fixus geneeskunde nog langer vatbaar is voor beroep bij de administratieve rechter.

Het is op zijn zachtst gezegd een weinig fraaie constructie waarvoor de regering kiest. Ook de Raad van State is in zijn advies negatief over de wijziging in terminologie. Voorop gesteld zij dat de uitdrukking 'ministeriële regeling' niet automatisch betekent dat er inderdaad sprake is van een algemeen verbindend voorschrift. Een ministeriële regeling kan heel wel een ander soort besluit inhouden. Veel ministeriële regelingen bevatten bijvoorbeeld beleidsregels. Een ministeriële regeling kan ook een bestuurlijke maatregel inhouden. Een voorbeeld vormt de ministeriële regeling die uitvoering geeft aan artikel 2 Wet chemische afvalstoffen, waarin categorieën van gevallen worden aangewezen waarin deze wet niet van toepassing is (Stcrt. 1979, 42). In ons staatsbestel is het de rechter en niet de wetgever die uiteindelijk het rechtskarakter van een beslissing vaststelt. Dit laat uiteraard onverlet dat de rechter acht zal slaan op de wetsgeschiedenis. Zo kende (reeds voor het ingrijpen van de wetgever) de president van de rechtbank 's-Hertogenbosch ten aanzien van het numerus fixus-besluit veel meer gewicht toe aan de bedoeling van de wetgever, zoals deze naar voren kwam uit de parlementaire geschiedenis, dan zijn Utrechtse en Maastrichtse collega's. (Vergelijk bijvoorbeeld vrij recentelijk de Rb. 's-Gravenhage, alwaar de rechter expliciet afwijkt van het tijdens de parlementaire behandeling naar voren gebrachte regeringsstandpunt.)¹ De naam die in de wet aan een besluit wordt toegekend, is niet meer dan een indicatie. De rechter let vooral op de inhoud en strekking van het besluit. Daarom is het buitengewoon belangrijk er naar te streven de materiële kenmerken van bestuurlijke maatregelen zo precies mogelijk vast te stellen (vergelijk hiervoor onder 'Bestuurlijke maatregel').

Hierbij komt nog dat de wetwijziging maar tot 1 januari 1999 het beoogde

¹ Rb. 's-Gravenhage 15 december 1994, AB 1995, 248 m.nt. T.P. Spijkerboer.

effect zal hebben. Vanaf die datum zal immers ook tegen algemeen verbindende voorschriften beroep op de administratieve rechter open staan.

Ten slotte zij erop gewezen dat de wetwijziging een ietwat oneigenlijke manier behelst om beroep tegen een besluit te voorkomen. De daarvoor aangewezen weg is het besluit te plaatsen op de bijlage bij de Algemene wet bestuursrecht: de negatieve lijst (vergelijk artikel 8:5 Awb). Het streven is overigens al jaren - in het bijzonder onder de Wet Arob - om deze lijst zo beperkt mogelijk te houden en zelfs verder te slechten. De ingreep waarvoor de wetgever hier heeft gekozen, wekt de indruk van een weinig doordachte gelegenheidsoplossing.