

Vergaderjaar 1997–1998

25 947

Wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek, houdende aanpassingen in het systeem van selectie voor opleidingen waarvoor een toelatingsbeperking is vastgesteld

A

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 5 december 1997 en het nader rapport d.d. 18 maart 1998, aangeboden aan de Koningin door de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, mede namens de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 17 juli 1997, no.97.003467, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Onderwijs, Cultuur, en Wetenschappen, mede namens de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting tot wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek, houdende aanpassingen in het systeem van selectie voor opleidingen waarvoor een toelatingsbeperking is vastgesteld.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 17 juli 1997, nr. 97.003467, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en in afschrift aan de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij toe te zenden.

Dit advies, gedateerd 5 december 1997, nr. WO5.97.0463, bied ik U, mede namens de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, 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 zijn opmerkingen rekening zal zijn gehouden.

Op deze opmerkingen ga ik in het navolgende in.

1. In dit wetsvoorstel wordt een wijziging voorgesteld van het systeem van gewogen loting dat thans in Nederland wordt gehanteerd als selectiesysteem bij opleidingen waarvoor een numerus fixus geldt. Volgens de toelichting dragen deze voorstellen tot verbetering van het systeem van gewogen loting bij aan de acceptatie van de uitkomst van het selectieproces. Aan dit wetsvoorstel liggen – zo wordt in de toelichting uiteengezet – primair twee uitgangspunten ten grondslag.

In de eerste plaats moeten voorafgaande prestaties bij de selectieprocedure voor fixusopleidingen nadrukkelijker worden beloond dan volgens de bestaande systematiek. Dit uitgangspunt wordt in het wetsvoorstel op de volgende manier uitgewerkt. Door aanpassing van de wegingsfactoren kunnen de geleverde prestaties in het systeem van gewogen loting meer dan thans de lotingskans beïnvloeden. Gegadigden met een gemiddeld examencijfer van 8 of hoger komen direct in aanmerking voor toelating. Daarnaast biedt het

¹ De tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

voorstel de mogelijkheid voor instellingen om voor een beperkt aantal opleidingsplaatsen gegadigden te selecteren op grond van persoonlijke kwalificaties. Het tweede uitgangspunt is dat iemand die zich voor een opleiding heeft gekwalificeerd bij de selectie voor die opleiding niet bij voorbaat kansloos mag zijn.

De Raad van State merkt hierover allereerst op dat het thans gehanteerde gewogen lotingsstelsel elementen bevat uit het door de commissie Toelating Numerus Fixusopleidingen aangeduide rendementsstelsel, waarin wordt geselecteerd op basis van eindexamenresultaten, en uit het numerieke stelsel, waarin selectie plaatsvindt zonder aanzien des persoons (rapport van de commissie Toelating Numerus Fixusopleidingen («Gewogen loting gewogen»), bladzijde 21). Ook in het gewijzigde stelsel wordt gewerkt met lotingsklassen. In zoverre wordt aangesloten bij het bestaande stelsel. In het gewijzigde stelsel wordt hieraan echter een nieuw element toegevoegd in die zin dat een bepaalde categorie gegadigden – personen met een gemiddeld eindexamencijfer van 8 of hoger – van loting wordt uitgezonderd. Door deze groep direct voor plaatsing in aanmerking te laten komen wordt aan hen een aparte status toegekend. Op die manier wordt ter vergroting van de kansen van een relatief kleine groep het bestaande stelsel doorbroken en overgeschakeld op alleen het rendementsstelsel. Naar het oordeel van het college verdient het – zolang het uitgangspunt gehanteerd blijft dat alle leerlingen die een VWO-diploma hebben behaald een wettig toegangsbewijs hebben voor het volgen van universitair onderwijs – de voorkeur om alle leerlingen volgens eenzelfde systematiek voor toelating in aanmerking te laten komen. Een geleidelijke uitholling van het bestaande stelsel moet worden voorkomen. Het is de Raad in dit verband opgevallen dat in de toelichting geen aandacht wordt geschonken aan de vraag of er een aantoonbaar verband bestaat tussen de eindexamenresultaten en de resultaten van de studie. Uit een in opdracht van de commissie Toelating Numerus Fixusopleidingen uitgevoerde studie blijkt dat er verband bestaat tussen lotingscategorie, slaagkans en studieduur. Hoewel dit verband «significant is en zeker niet mag worden verwaarloosd, is de commissie van mening dat het niet hoog genoeg is om een exclusief accent op het rendementsargument geheel te rechtvaardigen. Wel is het duidelijk dat hantering van schoolcijfers bij de selectie in ieder geval niet in strijd is met de rendementsgedachte. Integendeel, er is zelfs een lichte verbetering qua resultaten en qua tijd te verwachten als rekening wordt gehouden met deze variabele. De commissie komt, alles afwegende tot de slotsom dat een iets zwaarder accent op het gemiddeld eindexamencijfer met het oog op studieresultaten niet ongewenst is». Dat de waarde van eindexamencijfers niet mag worden overschat blijkt ook uit een onlangs in opdracht van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen verricht onderzoek. Volgens het in dat verband gepubliceerde Eindrapport «Verder Studeren in de jaren negentig; Studiekeuze en studieloopbaan over de periode 1991–1995» leidt selectie op grond van eindexamencijfers «tot een kleine verhoging van de numerieke rendementen doordat verhoudingsgewijs meer uitvallers dan succesvolle studenten geweerd worden» (bladzijde 77). Gelet op het voorgaande adviseert de Raad de vergroting van de kansen als beloning voor de geleverde schoolprestaties en als prikkel voor een maximale inzet op school binnen het bestaande lotingsstelsel te realiseren door het wetsvoorstel slechts te beperken tot de voorgestelde aanpassing van wegingsfactoren.

1. De suggestie van de Raad om het wetsvoorstel te beperken tot de voorgestelde aanpassing van wegingsfactoren bij de loting voor opleidingen waarvoor een toelatingsbeperking van kracht is, neem ik niet over. Anders dan de Raad meen ik dat de directe toelating van gegadigden die in het voorgezet onderwijs een eindexamenresultaat behalen van gemiddeld 8 of hoger, moet worden gekwalificeerd als een verbetering van het bestaande stelsel en niet als een uitholling daarvan.

In paragraaf 3 van de memorie van toelichting is een aanvullende beschouwing gewijd aan het uitgangspunt van continuïteit binnen het stelsel.

2. In artikel I, onderdelen C en D, wordt voorgesteld artikel 7.53, eerste lid, van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW) te wijzigen respectievelijk artikel 7.54 WHW te laten vervallen. Identieke voorstellen met betrekking tot genoemde artikelen zijn reeds opgenomen in

het wetsvoorstel tot wijziging van onder meer de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek en de Wet op de studiefinanciering ter uitvoering van in het hoger onderwijs- en onderzoekplan 1996 aangekondigde maatregelen (kamerstukken II 1996/97, 25 370, nrs. 1–2). In de toelichting op genoemde artikelonderdelen in dit wetsvoorstel wordt uiteengezet dat deze voorstellen om praktische redenen in het onderhavige wetsvoorstel worden herhaald. «Door ook in beide wetsvoorstellen uit te gaan van het vervallen van artikel 7.54 wordt voorkomen dat dat artikel in dit wetsvoorstel moet worden aangepast.» De Raad wijst er in dit verband op dat het vanuit het oogpunt van duidelijkheid en eenvoud van regelgeving ongewenst is een identieke wijziging van artikelen in twee verschillende wetsvoorstellen op te nemen. In plaats daarvan kan in de toelichting bij het onderhavige wetsvoorstel worden verwezen naar het bovengenoemde wetsvoorstel. Het college adviseert het voorliggende wetsvoorstel af te stemmen op genoemd wetsvoorstel.

2. De aanbeveling van de Raad om de artikelen 7.53 en 7.54 van de WHW niet zodanig te wijzigen dat in twee wetsvoorstellen identieke wijzigingen worden gedaan, is gevolgd. Dit resulteert in enige aanpassingen in het wetsvoorstel en in de memorie van toelichting. Artikel 7.54, tweede lid, is daarbij zodanig aangepast dat het zich verdraagt met de inhoud van de voorgestelde paragraaf 4a (in titel 3 van hoofdstuk 7 WHW). In de toelichting is bovendien vermeld dat het wetsvoorstel bij nota van wijziging nader zal worden aangepast aan de resultaten van de behandeling van wetsvoorstel 25 370 door de Tweede en Eerste Kamer.

3. *Het voorgestelde artikel 7.57b, vierde lid, bepaalt dat de Informatie Beheer Groep degenen die op grond van de artikelen 7.28 of 7.29 zijn vrijgesteld van de in artikel 7.24, eerste of tweede lid, bedoelde vooropleidingseisen indeelt in de lotingsklasse, bedoeld in het tweede lid, onder c. Het betreft hier de studenten die reeds een getuigschrift bezitten van een met goed gevolg afgelegd propedeutisch of afsluitend examen van een andere opleiding in het hoger onderwijs, en degenen die een in Nederland erkend buitenlands diploma hebben. De hier bedoelde groep gegadigden wordt geplaatst in de lotingsklasse van hen die een gemiddeld eindexamencijfer hebben behaald tussen een 7 en een 7,5.*

Ten aanzien van de gegadigden die een in Nederland erkend buitenlands diploma hebben behaald, merkt de Raad in dit verband op dat alle buitenlandse studenten op deze manier – ongeacht hun daadwerkelijke studieresultaten – in dezelfde lotingsklasse worden ondergebracht. Dit heeft tot gevolg dat de buitenlandse student met een eindexamenresultaat dat overeenkomt met een gemiddeld eindexamencijfer hoger dan of gelijk aan 7,5 en die op basis hiervan in een hogere lotingsklasse zou moeten worden ingedeeld, wordt benadeeld ten opzichte van de Nederlandse afgestudeerde die – in dezelfde situatie verkerend – wel in een hogere lotingsklasse wordt ingedeeld en daarmee een grotere kans heeft om te worden geplaatst. Dit is extra schrijnend voor buitenlandse studenten met een eindexamenresultaat dat vergelijkbaar is met een eindexamencijfer hoger dan of gelijk aan 8. In dat geval behoeven Nederlandse studenten immers, volgens de voorgestelde regeling, niet mee te doen aan de loting en komen direct voor plaatsing in aanmerking.

Het college adviseert in de toelichting in te gaan op de verenigbaarheid van de voorgestelde regeling met het EG-Verdrag. Daarbij dient tevens aandacht te worden geschonken aan de positie van Nederlandse studenten met een gemiddeld examencijfer lager dan 7, die immers in een lagere lotingsklasse worden geplaatst dan de buitenlandse studenten met een vergelijkbaar eindexamencijfer.

3. Overeenkomstig de aanbeveling van de Raad is in paragraaf 6 van de memorie van toelichting aandacht besteed aan de verenigbaarheid van de voorgestelde regeling met het EG-verdrag en de positie van de Nederlandse studenten met een gemiddeld examencijfer lager dan 7.

4. *Artikel 7.57e WHW bevat de wettelijke basis voor de decentrale selectie door de instelling. Op deze manier kunnen ook persoonlijke kwalificaties van gegadigden voor een fixusopleiding een rol spelen in de selectieprocedure. De Raad merkt hierover het volgende op.*

a. In het eerste lid van genoemd artikel wordt bepaald dat het percentage van het aantal plaatsen van de fixusopleiding dat door de instelling kan worden toegewezen aan door hem zelf geselecteerde gegadigden wordt vastgesteld bij ministeriële regeling. Het onderhavige wetsvoorstel laat zich niet uit over de hoogte van dit percentage. Volgens de toelichting op dit artikel wordt geen hoog percentage overwogen, omdat dat haaks zou staan op het systeem van gewogen loting. In de brief van 7 mei 1997 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal zet de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen uiteen dat zijn gedachte in de richting komt van het contingent van 1% van het aantal plaatsen van de fixusopleiding (kamerstukken II 1996/97, 25 000, VIII, nr.99, blz.6).

Het college is van mening dat de hoogte van het maximumpercentage van het aantal opleidingsplaatsen dat door de instelling zelf mag worden toegewezen van wezenlijk belang is voor het systeem van gewogen loting. Naarmate het percentage hoger wordt, verminderen de kansen voor de gegadigden in de categorieën waarbinnen gewogen loting plaatsvindt. Het gaat hier dan ook niet om de uitwerking van details – vergelijk aanwijzing 26 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar) –, maar om de vaststelling van een belangrijk onderdeel van het systeem. Gelet hierop verdient het aanbeveling dit percentage niet bij ministeriële regeling vast te stellen, maar in dit wetsvoorstel op te nemen of bij algemene maatregel van bestuur te bepalen.

b. In artikel 5.57e, vierde lid, tweede volzin, wordt bepaald dat bij ministeriële regeling nadere voorschriften worden opgenomen voor de toepassing van het artikel inzake de decentrale selectie. Daarin kunnen tevens beperkingen worden gesteld aan de bevoegdheid van instellingsbesturen om uitvoering te geven aan de decentrale selectie. In samenhang hiermee wordt in het vierde lid van artikel 5.57g bepaald dat bij ministeriële regeling beperkingen kunnen worden gesteld aan de deelname door gegadigden aan de selectie door de instellingen. Volgens de toelichting op het laatstgenoemde artikellid is deze mogelijkheid tot beperking van de toegang van gegadigden tot de decentrale selectie opgenomen om in voorkomende gevallen te voorkomen dat instellingen die kiezen voor de mogelijkheid zelf te selecteren, worden overspoeld door gegadigden.

De Raad is van oordeel dat de in genoemde artikelleden voorgestelde mogelijkheden tot regulering en beperking van de uitvoering van respectievelijk beperking van de deelname aan de decentrale selectie niet te rangschikken zijn onder de uitwerking van details van een regeling, waarvan, mede gelet op aanwijzing 26 Ar, delegatie aan een minister mogelijk is. Het college adviseert daarom de hier bedoelde bepalingen in dit wetsvoorstel of in ieder geval in een algemene maatregel van bestuur op te nemen.

4. In de reactie van de regering (kamerstukken II 1996/97, 25 000 VIII, nr. 99) op het rapport van de commissie Drenth is aangegeven dat nog nader onderzoek zou zijn vereist alvorens tot invoering van decentrale selectie zou kunnen worden overgegaan. Dit onderzoek is inmiddels door de Commissie Decentrale Toelating van de Onderwijsraad uitgevoerd en bij brief van de Onderwijsraad van 17 februari 1998 (kenmerk 980123/237) aan mij aangeboden. De resultaten van het onderzoek zijn hoopgevend voor de mogelijkheden tot uitvoering van decentrale toelating. Om die reden behoeft de tekst van het wetsvoorstel – die uitging van de mogelijkheid om met de decentrale selectie reeds een begin te maken – niet nader te worden aangepast.

Ik voeg hier nog het volgende aan toe. Het beginnen met decentrale selectie is naar mijn mening slechts mogelijk onder condities die zo direct mogelijk onder de verantwoordelijkheid vallen van de minister. Vandaar dat op verschillende plaatsen aan die minister – ingrijpende – bevoegdheden tot nadere regeling worden toegekend. De regels moeten zo nodig snel kunnen worden aangepast. De bevoegdheid daartoe is naar zijn aard tijdelijk. Dit betekent dat ik de aanbevelingen van de Raad en de Commissie Decentrale Toelating om op de punten die zijn aangegeven, nadere regels of criteria op te nemen in de wet zelf dan wel bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen niet overneem. Dat neemt niet weg dat ik instem met het beginsel dat de bevoegdheden waar het hier om gaat, op het juiste niveau en voorzien van adequate waarborgen moeten worden geregeld. Echter, de geleidelijke en «beheerste» invoering van decentrale selectie is – in dit stadium – niet gebaat bij het volgen van de suggesties van de Raad en de Commissie Decentrale Toelating. Dat stadium zal

naar mijn mening zijn bereikt over twee tot vier jaar, wanneer praktische ervaring is opgedaan met decentrale selectie en wanneer ook zicht bestaat op de vraag aan welke nadere regels precies behoefte bestaat en welke dan de inhoud van die regels zou moeten zijn. Ik sluit daarbij niet uit dat alle relevante regels en criteria dan in de wet kunnen worden vastgelegd. Het voordeel daarvan zou kunnen zijn dat naast de Regeling aanmelding en loting h.o. niet ook nog een algemene maatregel van bestuur zou hoeven te bestaan. Dat zou ook de transparantie van de regeling als geheel ten goede komen. Dit betekent ook dat het voorgestelde (tijdelijke) systeem van nadere regeling bij ministeriële regeling niet in strijd is met aanwijzing 26 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

5. Ingevolge artikel 7.57e, tweede lid, WHW kunnen bijzondere kwalificaties op basis waarvan een instelling kan selecteren worden opgenomen in een ministeriële regeling. Volgens de toelichting op dit artikel wordt daarmee opengelaten «of de praktijk behoefte zal tonen nadere criteria vast te leggen ter invulling van het begrip bijzondere kwalificatie».

Naar het oordeel van de Raad dient in dit verband allereerst in de wet te worden vastgelegd dat de selectiecriteria geen betrekking mogen hebben op de eindcijfers. Dat onderdeel wordt immers in dit wetsvoorstel «uitputtend» geregeld. Daarnaast dient uitdrukkelijk te worden bepaald dat de aan te leggen criteria een aantoonbaar verband hebben met karakteristieken van de opleiding.

Verder is het college van mening dat het decentrale karakter van de selectie wordt ondergraven wanneer het begrip «bijzondere kwalificaties» nader wordt ingevuld door middel van een ministeriële regeling. Op basis van het vierde lid van genoemd artikel zal nog een nadere uitwerking plaatsvinden van de bij de selectie te hanteren procedures, criteria en randvoorwaarden. Daarmee worden de procedurele aspecten voldoende gewaarborgd. Aan een nadere inhoudelijk invulling bestaat dan ook geen behoefte.

Gelet op het voorgaande adviseert de Raad artikel 7.57e WHW in voornoemde zin aan te vullen en het thans voorgestelde tweede lid van genoemd artikel achterwege te laten.

5. Mijn reactie op punt 4 van het advies van de Raad geldt ook voor punt 5 van het advies. Het advies van de Commissie Decentrale Toelating van de Onderwijsraad zal leidraad zijn bij de vaststelling van nadere criteria ter invulling van het begrip bijzondere kwalificaties.

6. Voor enkele redactionele kanttekeningen verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.

6. Van de redactionele kanttekeningen van de Raad is goede nota genomen.

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

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde, gewijzigde 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

Bijlage bij het advies van de Raad van State van 5 december 1997, no.W05.97.0463, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

- In het in artikel I, onderdeel C, te wijzigen artikel 7.53, vijfde lid, van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW) na «artikel 7.56» invoegen: of artikel 7.56a (vergelijk artikel I, onderdeel SS, derde lid, van het wetsvoorstel tot wijziging van onder meer de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek en de Wet op de studie-financiering ter uitvoering van in het hoger onderwijs- en onderzoekplan 1996 aangekondigde maatregelen (kamerstukken II 1996/97, 25 370, nrs.1-2)).
- In artikel I, onderdeel G, na «Artikel 7.57» invoegen: , eerste lid,.
- In het in artikel I, onderdeel I, derde lid, aan artikel 7.61, eerste lid, WHW toe te voegen onderdeel h, «g» wijzigen in: h.
- In artikel I, onderdeel L, tweede lid, «Artikel 7.45a» vervangen door: Artikel 7.54a.
- In de toelichting met inachtneming van aanwijzing 219 van de Aanwijzingen voor de regelgeving de vindplaats van het overleg met de Vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen van 25 juni 1997 vermelden.
- In de artikelsgewijze toelichting «ons wetsvoorstel» steeds wijzigen in: het wetsvoorstel.
- In de toelichting op artikel I, onderdeel A, laatste volzin, «Met de term «bijzondere situatie» wordt» vervangen door: Met de term «bijzondere gevallen» wordt.
- In de toelichting op artikel I, onderdelen B tot en met E, tweede volzin, «Onderdeel van dat wetsvoorstel betreft» wijzigen in: Artikel I, onderdelen SS en TT van dat wetsvoorstel betreffen.
- In de toelichting op artikel 7.57c, laatste volzin, «memorie» vervangen door: toelichting.
- In de toelichting op artikel 7.57e, laatste alinea, eerste volzin, «het vijfde lid» wijzigen in: het vierde lid.