

Vergaderjaar 1998–1999

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

B

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 20 november 1998 en het nader rapport d.d. 23 november 1998, aangeboden aan de Koningin door de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 13 november 1998, 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 de nota van wijziging op het voorstel van wet 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 (25 947), met toelichting.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 13 november 1998, nr. 98 003467, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake de bovenvermelde nota van wijziging rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 19 november 1998, No.W0.98 0514, bied ik U hierbij aan.

De Raad van State geeft in overweging de nota van wijziging aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden, nadat met zijn opmerkingen rekening zal zijn gehouden.
Op die opmerkingen ga ik hierna in.

1. In de nota van wijziging wordt het element van de decentrale selectie versterkt door de ruimte voor de decentrale selectie te stellen op maximaal 30% van het aantal beschikbare plaatsen per fixusopleiding per instelling (onderdeel G, eerste lid). Daarmee wordt deze alternatieve toelatings-systematiek binnen het totale systeem van selectie duidelijk genormeerd. Aan de duidelijkheid en eenvoud van deze regeling wordt echter afbreuk gedaan doordat tegelijkertijd aan de instellingsbesturen de ruimte wordt geboden om een hoger percentage vast te stellen, mits gegarandeerd blijft dat ten minste de helft van het totaal aantal opleidingsplaatsen via gewogen loting zal worden vervuld (onderdeel G, tweede lid). Daar komt nog bij dat ook tussen instellingen onderling kan worden geschoven met het percentage dat wordt besteed aan decentrale selectie. Dit kan er onder meer toe leiden dat voor aanstaande studenten lange tijd onzekerheid bestaat over de uiteindelijk door een instelling te hanteren percentages voor gewogen loting en decentrale selectie. Vervolgens moet de op deze wijze veroorzaakte onduidelijkheid in het voorgestelde stelsel weer worden beperkt door het opnemen van een

verplichting voor de instellingsbesturen het door hen te bepalen percentage tijdig bekend te maken (artikel 7.57e, tweede lid, onderdeel d, van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW)).

Naar het oordeel van de Raad van State heeft de voorgestelde regeling door de toevoeging van de verruimingsregeling ten behoeve van de instellingsbesturen een gecompliceerd karakter gekregen. In het bijzonder de uitruilmogelijkheid met andere instellingen draagt hiertoe bij. Mede gelet op aanwijzing 10, eerste lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving dient te worden gestreefd naar duidelijkheid en eenvoud van regelingen. Het college adviseert daarom de in onderdeel G, tweede lid, omschreven verruimingsregeling te laten vervallen.

1. Ik volg de Raad in zijn oordeel in zoverre hij erop wijst dat de voorgestelde verruimingsregeling voor te veel onduidelijkheid kan zorgen. Met name de uitruilmogelijkheid tussen instellingen zou in de praktijk ertoe kunnen leiden dat gedurende een te lange periode onduidelijk zou kunnen zijn bij welke van dezelfde opleidingen een zeer ruim gebruik van decentrale selectie zou kunnen worden gemaakt en bij welke opleidingen dat niet het geval is. Bij het overleg over de in de nota van wijziging vervatte maatregelen is mij niettemin gebleken dat bij sommige instellingen de behoefte bestaat aan de mogelijkheid om bovenwaarts te kunnen afwijken van de wettelijke grens van 30%. Ik acht het honoreren van die verlangens noodzakelijk, mede om de deelname aan het ontwikkelingstraject van decentrale selectie te bevorderen. De suggestie van de Raad leidt daarom tot een vereenvoudiging van de verruimingsregeling, niet tot het geheel doen vervallen daarvan. Overschrijding van de grens van 30% decentrale selectie is slechts mogelijk, indien bij iedere fixusopleiding is verzekerd dat ten minste 50% van de gegadigden op basis van gewogen loting worden toegelaten. De tekst en de toelichting van de nota van wijziging zijn dienovereenkomstig aangepast.

2. Ten aanzien van de gegadigden die een in Nederland erkend buitenlands diploma hebben behaald heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in een uitspraak van 4 augustus 1998 beslist dat het plaatsen van deze groep gegadigden in de lotingsklasse van hen die een gemiddeld eindexamencijfer hebben behaald tussen een 7 en een 7,5 objectief wordt gerechtvaardigd door het feit dat een individuele beoordeling van de buitenlandse eindexamenresultaten van iedere aanstaande student die zich aan een Nederlandse universiteit wenst in te schrijven voor een studie met een numerus-fixus praktisch niet uitvoerbaar is (gepubliceerd in AB rechtspraak bestuursrecht 1998, 377).

De Raad merkt daarbij op dat deze objectieve rechtvaardiging louter betrekking heeft op het stelsel van gewogen loting. Thans wordt voorgesteld dit stelsel uit te breiden met de elementen directe plaatsing en decentrale selectie. Naar het oordeel van het college maakt de invoering van deze elementen een individuele beoordeling van de eindexamenresultaten van studenten uit andere EG-lidstaten onontkoombaar. De Raad adviseert tot een nadere bezinning op dit punt. Daarbij dient tevens aandacht te worden geschonken aan de praktische consequenties hiervan voor bijvoorbeeld de termijn waarbinnen komt vast te staan welk aantal studenten voor directe plaatsing in aanmerking komt en de termijn waarbinnen het decentrale selectieproces plaatsvindt.

2. Met de Raad verschil ik van mening waar hij stelt dat de introductie van zowel directe toelating als decentrale selectie een individuele beoordeling van de eindexamenresultaten van studenten uit andere EG-lidstaten onontkoombaar maakt.

Ook voor bezitter van een in Nederland erkend buitenlands diploma die kennelijk met zeer hoge cijfers is geslaagd, blijft de generieke benadering bij de indeling voor de gewogen loting gelden, ongeacht of het een Nederlander, een andere EG-onderdaan, dan wel een andere buitenlander betreft. De argumenten die de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in haar uitspraak van 4 augustus 1998 heeft aangevoerd om tot de conclusie te komen dat de indeling in de lotingsklasse van 7 tot 7,5 gerechtvaardigd is tegen de achtergrond van de praktische onuitvoerbaarheid van een individuele beoordeling van buitenlandse eindexamenresultaten, gelden onverkort jegens

degenen die stellen bij het afleggen van een buitenlands eindexamen een buitengewone prestatie te hebben geleverd: dergelijke gegadigden kunnen niet gelijk gesteld worden met bezitters van een Nederlands diploma met een cijfergemiddelde van 8 of hoger.

Aan de door Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State aangevoerde argumenten kunnen nu het gaat om de vraag of bezitters van buitenlandse diploma's die kennelijk met zeer goede resultaten zijn geslaagd, niet op een lijn kunnen worden gesteld met de bezitters van een Nederlandse «8-pluscijferlijst» nog een argumenten worden toegevoegd. Ik wijs er op dat bij een poging zeer goede eindexamenresultaten van Nederlandse en buitenlandse diploma's met elkaar te vergelijken slechts juridisch relevant is om bij een buitenlands diploma het «omslagpunt» te bepalen. Welk resultaat zou nog net wel en welk zou net niet gelijk te stellen zijn met een Nederlands cijfergemiddelde 8? Die grensmarkering is niet objectief te bepalen en kan dus niet geloofwaardig worden uitgevoerd.

Onder deze omstandigheden acht ik de gekozen normatieve benadering verdedigbaar. Gelijke behandeling van ongelijke gevallen zou immers tot rechtsongelijkheid leiden.

Voor zover het betreft decentrale aanmelding van gegadigden met een buitenlands eindexamenresultaat neemt een instelling zelfstandig beslissingen over selectiecriteria en individuele beoordeling. De vraag of voor deze categorie gegadigden cijfermatige criteria worden gehanteerd en zo ja, welke betekenis daaraan wordt gehecht, beantwoorden de instellingen derhalve in eerste instantie zelf.

Overigens vraagt de Raad naar mijn mening terecht aandacht voor praktische consequenties, waaronder de termijnen bij de verschillende selectievormen. Deze aandacht moet in zijn algemeenheid bestaan bij de uitvoering van selectie bij numerusfixusopleidingen, zoals in het wetsvoorstel wordt voorgesteld. Naast nadere regeling in de Regeling aanmelding en loting hoger onderwijs, ligt het in mijn bedoeling samen met de instellingen te bezien op welke wijze zij met logistieke problemen in het kader van de decentrale selectie omgaan. Daarbij kan ook worden bezien welke rol de begeleidingscommissie daarin kan vervullen.

3. In de toelichting wordt ten aanzien van de bij de decentrale selectie te hanteren criteria benadrukt dat de instellingen op dit punt de vrijheid hebben. Toch wordt ook in de toelichting reeds op een aantal beperkingen gewezen. Zo dienen de selectiecriteria volgens de toelichting te voldoen aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. In dat verband wordt het waarschijnlijk geacht dat criteria die geen relatie hebben met de desbetreffende opleiding of met de daarop aansluitende beroepsuitoefening aanvechtbaar zijn. Vervolgens wordt – in navolging van de Onderwijsraad – aanbevolen het uitgangspunt te hanteren dat decentrale selectie betrekking moet hebben op het identificeren van een bijzondere geschiktheid, gelet op de inrichting van het onderwijs en gelet op het beroepenveld en de ontwikkelingen daarbinnen (paragraaf 3). De Raad is van oordeel dat het noodzakelijk is de aan de selectiecriteria te stellen eisen, zoals in de toelichting genoemd, bij wet te regelen. Op die manier kunnen de bestuurslasten van de instellingen worden beperkt en kan een toetsingskader worden gecreëerd ten behoeve van de rechter. Daarbij dient uitdrukkelijk te worden bepaald dat de aan te leggen criteria een aantoonbaar verband moeten hebben met karakteristieken van de opleiding. Het college adviseert artikel 7.57e WHW in die zin aan te vullen.

3. Het oordeel van de Raad van State dat het noodzakelijk is de aan de selectiecriteria te stellen eisen, zoals in de toelichting bij de nota van wijziging genoemd, bij wet te regelen, kan ik niet onderschrijven. Daarvoor zijn verschillende redenen.

Voor zover uit het advies van de Raad zou moeten worden begrepen dat naar zijn oordeel in de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek zou moeten worden vastgelegd dat aan de beginselen van behoorlijk bestuur moet worden voldaan, komt het mij voor dat dit overbodig en derhalve onwenselijk zou zijn. Die beginselen zijn immers gecodificeerd in de Algemene wet bestuursrecht en ik zie geen aanleiding om van dit algemene wettelijke kader bij de introductie van de decentrale toelating af te wijken.

Doch ook aan het bij wet vastleggen van het algemene uitgangspunt zoals dit in de toelichting wordt omschreven, kleeft naar mijn mening een bezwaar.

Door het wetsvoorstel zal de zogenaamde hardheidsclausule op termijn vervallen. Of dit gegeven leidt tot door de instellingen te hanteren criteria die niet zonder meer kunnen worden gekoppeld aan het bedoelde algemene uitgangspunt, moet desgewenst door de instelling zelf kunnen worden afgewogen, onverlet latend hetgeen daarover reeds in de toelichting bij de nota van wijziging is gesteld. Ik zou het evenwel onjuist vinden om reeds bij wet uit te sluiten dat de afzonderlijke instellingen op dit punt hun eigen afweging kunnen maken. Ten slotte acht ik het, anders dan de Raad, onwenselijk om bij wet vast te leggen dat de aan te leggen criteria een aantoonbaar verband moeten hebben met karakteristieken van de opleiding of de daarop aansluitende beroepsuitoefening, dan wel beide. Met de introductie van de mogelijkheid van decentrale toelating wordt een experimentele fase gestart waarbij de instellingen gedurende enkele jaren ervaring kunnen opdoen met verschillende vormen van decentrale selectie. Dat daarbij het leggen van verbanden tussen de criteria en de karakteristieken van de eigen opleiding essentieel zal worden, is duidelijk. Doch juist in een experimentele fase moeten voor de instellingen tijd en ruimte zijn om te zoeken naar de goede verbanden tussen talenten van toekomstige studenten en de karakteristieken van de opleidingen. Van de instellingen verlangen dat zij op voorhand dat verband kunnen aantonen, verdraagt zich niet met het nu eerst inzetten van een experimentele fase.

Een en ander leidt tot een aanvulling van paragraaf 3 van de toelichting op de nota van wijziging. Tevens is mij naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad gebleken dat het nu eerst inzetten van een experimentele fase in de toelichting bij de nota van wijziging onvoldoende duidelijk tot uitdrukking is gekomen. Door het opnemen van enkele aanvullende passages in de toelichting heb ik getracht het experimentele karakter van decentrale selectie te verduidelijken. Tot deze aanpassing heeft mij ook de openbare behandeling van de Hoofdstuk VIII van de Rijksbegroting in de Tweede Kamer aanleiding gegeven.

4. Voor een redactionele kanttekening verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.

4. De redactionele opmerking van de Raad leidt tot de aanbevolen aanpassing.

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

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

Ik moge U, mede namens mijn ambtgenoot van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, verzoeken in te stemmen met toezending van de gewijzigde nota van wijziging en de gewijzigde toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

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

Bijlage bij het advies van de Raad van State van 20 november 1998, no. W05.98.0514, met een redactionele kanttekening die de Raad in overweging geeft.

- In onderdeel I, mede gelet op artikel I, onderdeel I, van wetsvoorstel 25 947, «Artikel I, onderdeel H, artikel 7.75h» wijzigen in: Artikel I, onderdeel H, vervalt.