

Bij Kabinetsmissive van 15 juli 2004, no.04.002871, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, drs. M. Rutte, mede namens de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende tijdelijke regels betreffende experimenten in het hoger onderwijs op het gebied van vooropleidingseisen aan en selectie van aanstaande studenten en op het gebied van heffing van collegegeld (Experimentenwet vooropleidingseisen, selectie en collegegeldheffing), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel verruimt, voor daartoe aangewezen bachelor- of masteropleidingen, de mogelijkheden voor de selectie van studenten, voor differentiatie van het collegegeld en voor de toelating van studenten die niet aan de gebruikelijke vooropleidingseisen voldoen. Uitsluitend opleidingen van evidente meerwaarde komen voor deze experimenten in aanmerking. Het voorstel betreft een experiment gedurende twee jaar. De regering beoogt aansluitend een structurele regeling van gelijke strekking in te voeren.

De Raad maakt opmerkingen over doel, geschiktheid en wenselijkheid van de experimenten, over eindtermen, duur, omvang en gevolgen van de experimenten, over selectie en numerus fixus en ten slotte over differentiatie van collegegeld en financiële toegankelijkheid.

Hij is van oordeel dat in verband daarmee enige aanpassing van het wetsvoorstel wenselijk is en de memorie van toelichting aanvulling en verduidelijking behoeft.

1. Doel, geschiktheid en wenselijkheid van de experimenten

Experimenten in de wetgeving vereisen een speciale rechtvaardiging in verband met hun tijdelijke inbreuk op het geldende stelsel, en daarmee het risico van inbreuk op het gelijkheidsbeginsel. Voorts verlangt hun evaluatie na afloop dat doel, geschiktheid en wenselijkheid van de experimenten duidelijk uiteen worden gezet.¹

De Raad van State merkt in verband daarmee het volgende op over het wetsvoorstel.

¹ Zie het advies van de Raad van State inzake het eindrapport van de interdepartementale werkgroep experimenteerbepalingen "Het proberen waard"; advies van 23 mei 2000, Bijvoegsel Stcrt 10-10-2000, nr. 196. Zie voorts het advies van de Raad van 16 augustus 2002, Kamerstukken II 2002/03, 28 762, A (Wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra, de Wet op het voortgezet onderwijs en de Wet medezeggenschap onderwijs 1992 in verband met een verruiming van de bestedingsvrijheid voor scholen in het primair en voortgezet onderwijs).

a. In artikel 3 van het wetsvoorstel worden als doeleinden van de voorgestelde experimenten genoemd de verdere ontwikkeling van evidente meerwaarde binnen bepaalde bestaande opleidingen en vergroting van de instroom in het hoger onderwijs. De considerans noemt als achterliggende overweging de wenselijkheid van het opdoen van ervaring met selectie van aanstaande studenten en extranei en met differentiatie van collegegeld bij opleidingen met erkende evidente meerwaarde, en voorts het opdoen van ervaring met het stellen van vervangende vooropleidingseisen met het oog op het vergroten van de instroom. In de memorie van toelichting, hoofdstuk I, paragraaf 1.1, wordt als doelstelling van het wetsvoorstel, naast het verhogen van de deelname aan het hoger onderwijs, genoemd het bevorderen van excellentie in het hoger onderwijs. Iets verderop wordt gesproken van het realiseren van een erkende evidente meerwaarde met als instrumenten selectie van studenten en differentiatie van collegegeld, en weer iets verder van verhoging van het rendement van het hoger onderwijs. Volgens de notitie “Ruim baan voor talent” geldt als graadmeter voor het welslagen het positieve effect op de kwaliteit van en de participatie aan het onderwijs.² De Raad mist een duidelijke uiteenzetting van de verschillende doelen die de regering met het wetsvoorstel beoogt te bereiken en van de wijze waarop deze doelen zich tot elkaar verhouden. De verhoging van het rendement en vergroting van de instroom gelden, naar de Raad aanneemt, als algemene doelstellingen voor het gehele hoger onderwijs, terwijl het bevorderen van excellentie en het realiseren van meerwaarde duiden op specifiek onderwijsaanbod voor een selectieve groep studenten. Voorts is de Raad van oordeel dat de operationalisering van de doelstellingen van de experimenten niet op alle punten duidelijk is uiteengezet, hetgeen juist bij het uitvoeren van de experimenten en de latere evaluatie daarvan van groot belang is. In paragraaf 1.3 van de toelichting wordt gesteld dat het aan de instellingsbesturen, docenten, studenten en de Commissie Ruim baan voor talent is om het begrip “erkende evidente meerwaarde” te operationaliseren. Dit veronderstelt echter dat voldoende duidelijk is, wat er met dit begrip wordt bedoeld en is beoogd, ten opzichte waarvan die meerwaarde wordt bepaald en hoe deze kan worden geoperationaliseerd. Het is de Raad bijvoorbeeld opgevallen dat de toelichting de maatschappelijke behoefte aan afgestudeerden in bepaalde disciplines niet noemt bij de voorbeelden van meerwaarde.³ De Raad van State is van oordeel dat de toelichting de inhoud en operationalisering van de verschillende doelstellingen van de voorgestelde experimenten en hun onderlinge relatie duidelijker dient uiteen te zetten.

b. Het wetsvoorstel biedt als instrumenten decentrale selectie van studenten, collegegelddifferentiatie en vervangende vooropleidingseisen. Met deze drie instrumenten wordt, naar de Raad aanneemt, beoogd grotere participatie en bevordering van excellentie te bereiken. Hoewel het in het voorstel om experimenten gaat en er derhalve niet op de uitkomsten daarvan kan worden vooruitgelopen, moeten de voorgestelde experimenten naar hun aard en opzet wel bij voorbaat het bereiken van het beoogde doel voldoende aannemelijk maken. In dat verband vraagt de Raad zich af of niet voorzienbaar is dat er een tegengesteld effect zal kunnen uitgaan van enerzijds het bevorderen van maximale participatie aan het hoger onderwijs door het stellen van vervangende vooropleidingseisen en anderzijds het bevorderen van excellentie. Weliswaar wordt in paragraaf 1.1 van de toelichting gesteld dat flexibilisering van de toelating niet ten koste mag gaan van het instroomniveau, maar de introductie van vervangende vooropleidingseisen, en meer in het algemeen het

² Kamerstukken II, 2003/04, 29 388, nr. 1, blz. 10.

³ Par. 1.3.

inbouwen van prikkels een zo groot mogelijk aantal studenten tot het hoger onderwijs toe te laten, zou om verschillende redenen ook als effect kunnen hebben dat het juist verlagend werkt ten aanzien van de kwaliteit van onderwijs en studenten. De instellingen die de vervangende vooropleidingseisen stellen, hebben financieel belang bij een groter aantal studenten. Bovendien kan er een demotivering van uitgaan om de wettelijk vereiste vooropleiding te volgen of af te maken. In dat verband valt op dat enerzijds zoveel nadruk wordt gelegd op het van vervangende opleidingseisen te verwachten effect op de participatie in het hoger onderwijs, terwijl anderzijds wordt beoogd slechts in uitzonderingsgevallen studenten toe te laten die niet aan de wettelijke vooropleidingseisen voldoen.⁴ Relatieveert laatstgenoemd voornemen het beoogde effect niet reeds bij voorbaat?

Voorts wijst de Raad erop dat het wetsvoorstel niet uitsluit dat verschillende experimenten gelijktijdig voor een zelfde opleiding worden uitgevoerd met zowel het doel de participatie te verhogen als het doel de kwaliteit te bevorderen. Daarmee wordt de beoordeling van het effect van de afzonderlijke experimenten bemoeilijkt. Indien bijvoorbeeld de verhoging van collegegeld en het stellen van aanvullende toelatingseisen tegelijk als experimenten worden toegepast met het oog op kwaliteitsbevordering bij eenzelfde opleiding, is achteraf moeilijk te meten in welke mate elk van deze maatregelen heeft bijgedragen tot het geconstateerde effect. En zeker wanneer experimenten met dit doel worden gecombineerd met experimenten ter bevordering van grotere deelname aan het hoger onderwijs, is moeilijk te meten in hoeverre zij elkaar positief of negatief hebben beïnvloed.

De Raad beveelt aan uiteen te zetten waarom juist voor deze inhoud en combinatie van experimenten is gekozen en waarop de verwachtingen zijn gebaseerd dat het daarin vervatte samenstel van maatregelen geschikt is de beoogde doelen te realiseren en te evalueren. Hij beveelt tevens aan in de wet onwenselijke combinaties van experimenten en doelen aan een zelfde opleiding uit te sluiten of gefaseerd te laten uitvoeren.

c. In de toelichting wordt niet uiteengezet, waarom aan de voorgestelde experimenten behoefte bestaat naast reeds getroffen maatregelen en bestaande faciliteiten die het beoogde doel reeds dienen. Te denken valt hier, wat de vervangende vooropleidingseisen betreft, aan de in de toelichting ook genoemde lage toelatingsdrempel voor de Open Universiteit en de mogelijkheid van een colloquium doctum voor studenten van 21 jaar en ouder en, voor wat het bevorderen van excellentie betreft, de reeds bestaande “colleges” en “honour programs”.⁵ Uit het derde lid van artikel 10 blijkt bovendien dat het bij dit onderdeel van de experimenten moet gaan om opleidingen die reeds een evidente meerwaarde hebben. Ook wordt aangegeven dat de experimenten niet relevant zijn voor opleidingen waar al sprake is van vrijheid van selectie van studenten en differentiatie in collegegeld.

De Raad adviseert in de toelichting op de ervaringen met de reeds bestaande maatregelen en vrijheden op de door de experimenten bestreken terreinen in te gaan en de “evidente meerwaarde” van de voorgestelde experimenten en de noodzaak ervan uiteen te zetten.

d. Het wetsvoorstel noch de memorie van toelichting gaan in op de waarborging van marktwerking. Volgens de notitie Ruim baan voor talent is onder meer een goed werkende markt van hoger onderwijs randvoorwaarde voor diversificatie in het

⁴ Memorie van toelichting, paragraaf 1.6, Flexibele toelating door vervangende vooropleidingseisen.

⁵ Kamerstukken II, 2003/04, 29388, nr. 2, vraag 15.

opleidingenaanbod.⁶ Prijsafspraken tussen onderwijsinstellingen zijn taboe. Uit het wetsvoorstel of de toelichting blijkt niet dat de experimenten ook bedoeld zijn om ervaring op te doen op het punt van hun effect op de marktwerking. De Raad adviseert in de toelichting te bespreken of naar verwachting de marktwerking in de experimenteerperiode voldoende verzekerd zal zijn of juist beïnvloed zal worden.

2. Eindtermen, duur, omvang en gevolgen van de experimenten

In zijn advies inzake het eindrapport van de interdepartementale werkgroep experimenteerbepalingen "Het proberen waard" merkt de Raad op dat naar zijn mening "een experiment [...] ook zal moeten voldoen aan de eis dat reeds bij de vaststelling van een regeling duidelijk moet zijn hoe, door wie en wanneer de resultaten geëvalueerd zullen worden, en op basis van welke criteria zal worden geconcludeerd of het experiment al dan niet geslaagd is."⁷ Terzake merkt de Raad over het thans aanhangige wetsvoorstel het volgende op.

a. De eindtermen van elk van de voorgestelde experimenten zijn niet duidelijk uiteengezet. De Raad verwijst naar hetgeen in punt 1, onder a, is opgemerkt over het doel. Hij adviseert in de toelichting de eindtermen voor de in artikel 17 van het wetsvoorstel genoemde evaluatie aan te geven.

b. De experimenten vinden plaats in 2 studiejaren (2005-2006, 2006-2007). De Raad wijst op het woord "kan" in het eerste lid van artikel 10. Hiermee wordt de indruk gewekt, dat een aanvraag voor een experiment ook betrekking kan hebben op één van de beide daar genoemde jaren. Die indruk wordt in de artikelsgewijze toelichting niet weggenomen. Ook als deze indruk niet bedoeld is, merkt de Raad over de duur van de experimenten het volgende op. Per 1 september 2007 zou de structurele wet in werking moeten treden.⁸ Het is zeer de vraag of na een zo korte periode de effecten en doeltreffendheid wel kunnen worden beoordeeld. Feitelijk zal de structurele wetswijziging worden behandeld na één jaar experimenteren en voordat evaluatieverslagen zijn vastgesteld.

De Raad adviseert tekst en toelichting inzake de duur van de experimenten te verduidelijken en in de toelichting in te gaan op de vraag of de periode van experimenteren lang genoeg is voor een zinvolle evaluatie, op basis waarvan eventueel kan worden besloten tot het treffen van een structurele regeling. Daarbij moet ook worden ingegaan op de vraag, of het, gelet op die korte termijn, wel om een experiment gaat of eerder om een tijdelijke aanzet voor een structurele regeling. Voorts adviseert de Raad bij de evaluatie en bij de besluitvorming over een eventuele structurele regeling aandacht te schenken aan ervaringen met soortgelijke regelingen als waarop de experimenten betrekking hebben, in het buitenland.

c. In de toelichting wordt geen indicatie gegeven van de omvang van de experimenten, van het aantal te honoreren aanvragen tot aanwijzing van opleidingen voor de experimenten en van het aantal betrokken studenten. De toelichting dient te worden

⁶ Kamerstukken II 2003/04, 29 388, nr 1, p. 3; Kamerstukken II, 2003/04, 29 388, nr 2, vraag 38.

⁷ Advies van 23 mei 2000, Bijvoegsel Stcrt 10-10-2000, nr 196. Deze overweging krijgt ook aandacht van de Raad in zijn advies van 16 augustus 2002, Kamerstukken II 2002/03, 28 762, A (Wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra, de Wet op het voortgezet onderwijs en de Wet medezeggenschap onderwijs 1992 in verband met een verruiming van de bestedingsvrijheid voor scholen in het primair en voortgezet onderwijs).

⁸ Memorie van toelichting par. 1.2.

aangevuld met een beschrijving welke omvang vereist is om aan het doel van de experimenten te voldoen.

d. Er moet rekening mee worden gehouden dat, na de experimenteerperiode van twee jaar, de met het experiment verband houdende opzet van een opleiding niet wordt voortgezet, hetzij omdat een structurele regeling uitblijft hetzij omdat de opleiding niet (meer) voldoet aan de daarvoor gestelde eisen. Dit kan ertoe leiden dat studenten tijdens hun studie geconfronteerd worden met een verandering van karakter van hun eerder voor experiment aangewezen bachelor- of masteropleiding. De Raad adviseert in de toelichting op de gevolgen van het niet-continueren van de aanwijzing in te gaan en te gelegenertijd zo nodig een overgangsvoorziening in het vooruitzicht te stellen.

3. Selectie en numerus fixus

Bij numerus fixus opleidingen komt het experimenteerregime in de plaats van de gebruikelijke selectievormen.⁹ De toelichting gaat niet in op de gevolgen daarvan voor de overige opleidingen in den lande. In het huidige stelsel krijgen alle opleidingen met een numerus fixus op grond van artikel 7.56 van de WHW studenten uit de vijf verschillende klassen; de indeling in klassen geschiedt naar het gemiddelde eindexamencijfer. Een topopleiding die buiten het numerus fixus-regime valt, zal juist studenten met een hoog eindexamengemiddelde aantrekken. Daarmee wordt de spoeling uit die klasse voor de overige soortgelijke opleidingen in den lande dunner. Dit heeft gevolgen voor hun resultaten en daarmee ook voor hun financiering. De Raad adviseert bij de evaluatie van de experimenten ten behoeve van de structurele regeling aan dit aspect aandacht te schenken.

4. Differentiatie van collegegeld en financiële toegankelijkheid

a. Artikel 8 heeft betrekking op experimenten met collegegeldverhoging. In de toelichting wordt in paragraaf 1.5 ook de mogelijkheid van collegegeldverlaging genoemd. Het wetsvoorstel voorziet echter niet in experimenten met collegegeldverlaging. Eerder heeft de minister uit enquêteresultaten geconcludeerd dat het de moeite waard is om kwietschelding van collegegeld als financiële prikkel nader te onderzoeken bij opleidingen met een lage instroom, die nuttig zijn voor de kenniseconomie.¹⁰ De Raad wijst erop dat verlaging van het collegegeld voor een bepaalde opleiding er toe kan leiden dat studenten worden aangetrokken voor wie de financiële drempel van het collegegeld anders te hoog is om een universitaire studie te gaan volgen. Dit kan ook gelden voor studenten (stapelaars) die van een tweede studie worden weerhouden door de hoge kosten van een universitaire studie. Collegegeldverlaging kan derhalve leiden tot een grotere participatie aan het hoger onderwijs. Het is echter de vraag of daarmee studenten worden aangetrokken die voldoende gemotiveerd zijn om een kwaliteitsimpuls aan de opleiding te geven. De

⁹ Artikel 12 en memorie van toelichting par. 1.4.

¹⁰ Kamerstukken II 2003/04, 29 388, nr. 2, vraag 21. Op de vraag of zij voor bèta en techniek hadden gekozen, indien zij daarvoor geen collegegeld hoefden te betalen, hebben studenten in aanmerkelijke mate bevestigend geantwoord.

doelstelling van bevordering van kwaliteit zou derhalve juist in het gedrang kunnen komen.

De Raad acht het wenselijk dat in de toelichting wordt aangegeven waarom bij het streven naar een grotere toestroom van studenten niet ook experimenten in verlaging van collegegeld worden voorgesteld. Indien dit wel wordt beoogd, adviseert de Raad dat tot uitdrukking te brengen en tevens in te gaan op de te verwachten effecten daarvan op de kwaliteit van de opleidingen.

b. De Raad heeft zich al eerder kritisch uitgelaten over de heffing van extra collegegelden en geadviseerd de financiering zo op te zetten dat zich inschrijvende studenten daarvan geen beletsel ondervinden¹¹. Daarin benadrukt de Raad onder meer dat de (financiële) toegankelijkheid van het onderwijs volledig gewaarborgd dient te zijn. De Raad werpt met betrekking tot het huidige wetsvoorstel de vraag op, of de aangekondigde leenfaciliteit in dat opzicht voldoende waarborg biedt.

Voorts gaat de toelichting in het geheel niet in op de vraag van de verenigbaarheid van het voorgestelde experiment van differentiatie van collegegeld met artikel 13, tweede lid aanhef en onder (c), van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten, waarin de verdragsstaten erkennen dat, ten einde tot een volledige verwezenlijking van het recht van een ieder op onderwijs te komen, het hoger onderwijs door middel van alle passende maatregelen en in het bijzonder door de geleidelijke invoering van kosteloos onderwijs voor een ieder op basis van bekwaamheid gelijkelijk toegankelijk dient te worden gemaakt. Nu het collegegeld in bepaalde gevallen verviervoudigd kan worden en de studenten voor de financiering daarvan slechts een leenfaciliteit wordt aangeboden, gaat dit experiment evident niet in de richting van een geleidelijke invoering van kosteloos onderwijs, terwijl differentiatie van collegegeld op gespannen voet staat met het stelsel van gelijke toegang.

De Raad acht het gewenst dat aan dit punt alsnog aandacht wordt besteed.

c. In artikel 9 wordt de mogelijkheid van een leenfaciliteit geregeld voor de duur van de experimenten. De Raad wijst erop dat studenten met de nationaliteit van een van de EU-lidstaten, als Unieburger, recht hebben op een gelijke behandeling wat betreft de toegankelijkheid tot het beroepsonderwijs, ook wat betreft de financiële bijdrage (collegegeld minus eventuele uitkeringen in de vorm van een beurs), de zgn. Raulin-vergoeding.¹² Naar het oordeel van de Raad geldt deze eis van gelijke behandeling ook voor leningen aan EU-studenten met het oog op de betaling van het hogere collegegeld. Het verdient aanbeveling in de toelichting in te gaan op de vraag of deze leenfaciliteiten ook voor hen zullen gelden en op de mogelijk aanzuigende werking door een relatief aantrekkelijke studiefinanciering.

d. Volgens de memorie van toelichting is een totaalbedrag van 5 miljoen euro gereserveerd voor de financiële ondersteuning van de experimenten. In dit bedrag zijn ook de kosten voor de leenfaciliteiten op grond van artikel 9 van dit wetsvoorstel opgenomen. De toelichting geeft geen inzicht in de omvang van de experimenten en het aantal betrokken studenten. Er wordt niet gespecificeerd welk bedrag aan de experimenten zelf en welk bedrag aan leenfaciliteiten wordt besteed. Het is daarom niet goed mogelijk te beoordelen of genoemd bedrag toereikend is. Bovendien maakt

¹¹ Advies van 11 september 2001, Kamerstukken II 2001/02, 28 024 A (wijziging van onder meer de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek en de Wet Studiefinanciering 2000 in verband met de invoering van de bachelor-masterstructuur in het hoger onderwijs).

¹² Zie zaak 293/83, Gravier, Jur. 1985, 583; zaak 24/86, Blaizot, Jur. 1988, 379 en zaak C-357/89, Raulin, Jur. 1998, p. 1027, r.o. 26-28.

de toelichting niet duidelijk welke kosten voor de instellingen zelf verbonden zijn aan deze experimenten en in hoeverre zij deze kunnen en moeten bekostigen uit de binnenkomende hogere collegegelden. Overigens vraagt de Raad zich af of gewaarborgd is dat de instellingen de extra opbrengst aan collegegeld zullen inzetten voor de opleidingen van evidente meerwaarde.

De Raad adviseert op deze punten in de paragraaf inzake financiële gevolgen in te gaan.

5. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.

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,

Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende no.W05.04.0365/III met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

- In artikel 1, onderdeel b, “Onze minister” vervangen door: Onze Minister.
- In artikel 5, vierde lid, toevoegen dat het instellingsbestuur beslist of de betrokkene voldoet aan de vervangende vooropleidingseisen.
- In artikel 6, vierde lid, toevoegen dat het instellingsbestuur beslist over de selectie.