

Vergaderjaar 2012–2013

33 519

Wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek en enkele andere wetten in verband met de uitvoering van diverse maatregelen, aangekondigd in de Strategische Agenda Hoger onderwijs, Onderzoek en Wetenschap (Wet Kwaliteit in verscheidenheid hoger onderwijs)

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 5 november 2012 en het nader rapport d.d. 18 januari 2013, aangeboden aan de Koningin door de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, mede namens de minister van Economische Zaken. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 18 juli 2012, no. 12.001692, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, mede namens de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het Voorstel tot wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek en enkele andere wetten in verband met de uitvoering van diverse maatregelen, aangekondigd in de Strategische Agenda Hoger onderwijs, Onderzoek en Wetenschap, 2011–2015 (Wet Kwaliteit in verscheidenheid hoger onderwijs), met memorie van toelichting.

Het voorstel bevat een groot aantal wijzigingen van de Wet op het Hoger Onderwijs en Wetenschappelijk Onderzoek (WHW). Die wijzigingen hebben betrekking op de volgende vier categorieën: meer selectie bij aankomende studenten, meer differentiatie tussen opleidingen, de invoering van de promotiestudent in het hoger onderwijs en de afschaffing van het onderscheid in titulatuur tussen hbo en wo, zowel voor bachelors als masters.

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de maatregelen die betrekking hebben op meer selectie bij studenten en meer differentiatie tussen opleidingen. Wat het laatste betreft acht zij het van belang dat de differentiatie niet zover wordt doorgezet dat het stelsel van opleidingen in het hoger onderwijs zodanig complex wordt dat (aankomende) studenten, werkgevers en de rest van samenleving niveau en betekenis van de verschillende opleidingen onvoldoende kunnen taxeren. Voorts mag de afschaffing van het onderscheid in titulatuur er naar het oordeel van de Afdeling niet toe leiden dat het onderscheid tussen hbo en wo verdwijnt. Ten aanzien van de promotiestudent wijst de Afdeling op

het risico dat instellingen onderzoeksplaatsen voor werknemers-promovendi op grote schaal zullen vervangen door promotiestudenten, tot nadeel van het wetenschappelijk onderzoek en onderwijs in Nederland. Op dit onderdeel acht de Afdeling een heroverweging van het voorstel wenselijk.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 18 juli 2012, nr. 12.001692, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij, en in afschrift aan de Staatssecretaris van Economische Zaken, te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 5 november 2012, nr. W05.12.0264/I, bied ik U hierbij aan.

Het voorstel geeft de Afdeling advisering van de Raad van State aanleiding tot het maken van een aantal inhoudelijke opmerkingen. De Afdeling onderschrijft de maatregelen die betrekking hebben op meer selectie bij studenten en meer differentiatie tussen opleidingen. De differentiatie mag echter niet zo ver worden doorgezet dat (aankomende) studenten, werkgevers en de rest van samenleving niveau en betekenis van de verschillende opleidingen onvoldoende kunnen taxeren. Voorts mag de afschaffing van het onderscheid in titulatuur er naar het oordeel van de Afdeling niet toe leiden dat het onderscheid tussen hbo en wo verdwijnt. Ten aanzien van de promotiestudent wijst de Afdeling op het risico dat instellingen onderzoeksplaatsen voor werknemers-promovendi op grote schaal zullen vervangen door promotiestudenten, tot nadeel van het wetenschappelijk onderzoek en onderwijs in Nederland. Op dit onderdeel acht de Afdeling een heroverweging van het voorstel wenselijk.

Het kabinet reageert op deze en de andere gemaakte opmerkingen als volgt. Daarbij wordt de volgorde van het advies aangehouden.

1. Algemeen: het stelsel van hoger onderwijs

a. Advies Commissie Veerman en strategische agenda

Het voorstel komt voort uit het streven van Nederland om tot de top 5 van de kenniseconomieën van de wereld te behoren. In 2010 is het rapport van de Commissie Toekomstbestendig Hoger Onderwijs Stelsel (hierna: de Commissie Veerman) «Differentiëren in drievoud» uitgekomen.¹ Volgens dit rapport is het huidige hoger onderwijsbestel niet geschikt voor de toekomst. De studie-uitval is te hoog, talent wordt te weinig uitgedaagd en er is te weinig flexibiliteit in het systeem om de gevarieerde vraag van zowel studenten als de arbeidsmarkt goed te kunnen bedienen. De Commissie Veerman pleit daarom voor meer differentiatie in de structuur van het stelsel, in de profielen van de instellingen en in het onderwijsaanbod.² Zij adviseert onder meer elke instelling het recht te geven om te selecteren (aan de poort). Voorts moet de overheid profilering door instellingen stimuleren, de Associate degree definitief invoeren, het aanbod van masteropleidingen verruimen en een eenduidige titulatuur voor het gehele hoger onderwijs invoeren.³ Het voorstel werkt een aantal van deze aanbevelingen en doelstellingen uit, door de mogelijkheden tot differentiatie in opleidingen en profilering van instellingen te vergroten, de mogelijkheden tot selectie te verruimen,

¹ Commissie Toekomstbestendig Hoger Onderwijs Stelsel, «Differentiëren in drievoud; omwille van de kwaliteit en verscheidenheid van het hoger onderwijs» (2010).

² Differentiatie in drievoud, blz. 8.

³ Differentiatie in drievoud, blz. 8–9.

de graad van Associate degree in te voeren en de titulatuur in het hoger onderwijs te uniformeren. Het voorstel beoogt hiermee het als egalitair bekend staande en op gelijkheid en uniformiteit gerichte hoger onderwijs in Nederland te doorbreken. Dit zou moeten leiden tot meer aandacht en ruimte voor excellentie in het onderwijs en voor verschillen tussen onderwijsinstellingen.

De Afdeling onderschrijft dit streven naar nog beter en excellent onderwijs. Zij erkent het belang van veel van de daartoe voorgestelde maatregelen, zoals selectie aan en binnen de poort, differentiatie tussen instellingen en de daarmee verband houdende differentiatie in collegegelden. De Afdeling mist echter in de toelichting een duidelijke analyse van de richting en de hernieuwde inrichting van het stelsel van hoger onderwijs als geheel, nu de in het voorstel opgenomen maatregelen als zodanig weinig samenhang vertonen en soms met elkaar strijdige maatregelen worden voorgesteld.

b. Het stelsel van hoger onderwijs

Differentiatie lijkt het centrale begrip van dit wetsvoorstel. In het voorstel en in de toelichting is achtereenvolgens sprake van méér differentiatie in structuur, méér differentiatie tussen instellingen, méér differentiatie in het onderwijsaanbod, méér differentiatie tussen goede of excellente studenten enerzijds en «gewone» studenten anderzijds, en méér differentiatie in collegegeld. Differentiatie is tot slot ook mogelijk tussen de verschillende opleidingen binnen instellingen en zelfs tussen verschillende trajecten binnen dezelfde opleiding (bijv. een intensieve masteropleiding voor excellente studenten naast een gewone masteropleiding). Deze differentiatie komt bovenop het al bestaande grote aanbod in bachelor- en masteropleidingen en de daarin reeds bestaande honours-courses.

Om die differentiatie te bewerkstelligen roept het voorstel een groot aantal nieuwe trajecten, opleidingen en graden in het leven. Genoemd kunnen worden de definitieve invoering van de Associate degree, de driejarige hbo-trajecten voor vwo-ers (artikel 7.9a), de verschillende selectiecriteria die als «goed» respectievelijk «excellent» beoordeelde bacheloropleidingen mogen hanteren (artikel 7.56b, eerste lid, onder a en b), en de invoering van de promotiestudent. Omdat het hbo zowel opleidingen op wo-niveau (de driejarige trajecten voor vwo-ers) als op mbo-niveau (de Associate degree) gaat aanbieden, verwateren de verschillen tussen zowel hbo en wo als tussen hbo en mbo. Volgens de toelichting wordt het binaire stelsel gehandhaafd, maar niettemin worden de regels voor de titulatuur gelijk en kunnen hbo-instellingen opleidingen op wo-niveau aanbieden.

Als gevolg van deze zesvoudige differentiatie (naar structuur, instellingen, inhoud, duur, niveau studenten en hoogte van het collegegeld) bevat het voorstel naar het oordeel van de Afdeling een zodanige uitbreiding van mogelijkheden tot differentiatie dat gerede twijfel kan ontstaan of dit leidt tot een stelsel van hoger onderwijs dat voldoende overzichtelijk en begrijpelijk is voor (internationale) studenten en werkgevers.

Naar het oordeel van de Afdeling dient het hoger onderwijs zo te worden ingericht dat aard en niveau van elke opleiding voor de betrokkenen en de samenleving op voorhand voldoende duidelijk zijn. Zo'n stelsel is gebaat bij een zoveel mogelijk vaste en herkenbare vormgeving, zodat overstappen naar andere opleidingen of instellingen dan wel het gedeeltelijk volgen van vakken bij andere opleidingen en instellingen wordt vergemakkelijkt. Van opleidingen moet duidelijk zijn welk niveau zij hebben en welke vervolgopleidingen na het behalen van het diploma

mogelijk zijn. De Afdeling verwijst naar het ook door de Commissie Veerman aangehaalde stelsel van hoger onderwijs in Californië. Deze staat heeft een driedeling van het hoger onderwijs (University of California, California State University en community colleges) uitsluitend op basis van de inhoud van het onderwijs. Een kenmerkend aspect van het Californische systeem is, naast de overzichtelijkheid van het stelsel, dat studenten soepel door kunnen stromen naar het volgende niveau.⁴ Verder is dit een selectief systeem met een brede basis. Met andere woorden, door uitsluitend te differentiëren naar inhoud, ontstaat als vanzelf een differentiatie naar instellingen en studenten, zonder dat daarvoor concessies moeten worden gedaan aan de kwaliteit van het onderwijs als geheel of de overzichtelijkheid van het stelsel. De Afdeling adviseert de mate van differentiatie en de onderscheiden soorten van differentiatie in de toelichting duidelijk te motiveren en zo nodig aan te passen.

1. Algemeen: het stelsel van hoger onderwijs

a. Advies Commissie Veerman en strategische agenda

Naar aanleiding van de opmerking van de Afdeling dat ze in de toelichting de samenhang tussen de verschillende maatregelen mist, is de memorie van toelichting, met name de inleidende paragraaf van het algemeen deel daarvan, aangevuld. De relatie tussen de voornemens uit de Strategische Agenda, het Regeerakkoord, de hoofdlijnenakkoorden en de prestatieafspraken is duidelijker toegelicht. Het kabinet herkent zich niet in de opmerking van de Afdeling dat in sommige gevallen de maatregelen strijdig zijn met elkaar. Het oogmerk is in alle gevallen om het hogeronderwijsstelsel toekomstbestendig te maken.

In het Regeerakkoord is nadruk gelegd op het belang van de toegankelijkheid van het hoger onderwijsstelsel. Dat heeft geleid tot heroverweging van maatregelen ten aanzien van het introduceren van nieuwe mogelijkheden tot selectie aan de poort en collegegelddifferentiatie. Het kabinet heeft besloten de voorstellen ten aanzien van selectie aan de poort uit het wetsvoorstel te halen en de voorstellen omtrent collegegelddifferentiatie aan te passen in die zin dat in aanvulling op de reeds bestaande mogelijkheden ook toestemming voor een hoger collegegeld door de minister kan worden gegeven bij opleidingen die als excellent zijn aangemerkt.

b. Het stelsel van hoger onderwijs

Met dit wetsvoorstel wordt ruimte gecreëerd voor meer differentiatie in het hoger onderwijs. De Afdeling noemt het zelfs het centrale begrip van dit wetsvoorstel. Zij adviseert om de mate en de verschillende soorten differentiatie in de vorm van trajecten, opleidingen en graden beter toe te lichten en zo nodig aan te passen.

Om het hoger onderwijs toekomstbestendig te maken, is het nodig dat opleidingen recht kunnen doen aan de steeds gevarieerder instroom van studenten in het Nederlandse hoger onderwijs. Daarvoor zijn mogelijkheden tot differentiatie nodig. Het onderwijs moet uitgaan van de student en rekening houden met de kwaliteiten van verschillende studenten en studentgroepen. Tegelijkertijd onderschrijft het kabinet volmondig dat duidelijk moet zijn welk niveau een opleiding heeft en dat differentiatie geen afbreuk mag doen aan de herkenbaarheid van de aard en het niveau van opleidingen. Het kabinet beschouwt dit ook niet als een mogelijk gevolg van differentiatie, mits gewaarborgd is dat de opleidingen en routes daarbinnen leiden tot een eenduidig, gevalideerd eindniveau.

⁴ Differentiëren in drievoud, blz. 21–22 en 87–88.

Daarvoor dient het accreditatiestelsel, waarmee per opleiding wordt vastgesteld wat de oriëntatie (wo of hbo), het niveau en de graad (Associate degree, bachelor of master) en de kwaliteit van een opleiding is (voldoende, goed of excellent). Deze informatie is openbaar en beschikbaar zowel via het Centraal register opleidingen hoger onderwijs, waarin alle in Nederland erkende opleidingen voor hoger onderwijs zijn opgenomen, als op de website van de NVAO. Bovendien is de benodigde informatie eenvoudig te raadplegen via de website van Studiekeuze123. Hier kunnen (aspirant-) studenten informatie vinden over inhoud, niveau en aard van opleidingen en opleidingen onderling vergelijken.

De concrete voorstellen op het gebied van differentiatie in de vorm van trajecten, opleidingen en graden hebben betrekking op de structurele invoering van de graad Associate degree en de introductie van driejarige trajecten voor vwo'ers in het hbo. Wat betreft het waarborgen van de Associate degree is voorzien in een specifieke toetsing in het kader van de accreditatie. Ook de genoemde driejarige trajecten zullen in het kader van de accreditatie worden beoordeeld waarbij een belangrijk ijkpunt is dat het eindniveau gelijk is aan het eindniveau van een hbo-opleiding in vier jaar.

2. Definitieve invoering Associate degree

Met het voorstel wordt gekozen voor definitieve invoering van de Associate degree (Ad) in het stelsel van hoger onderwijs. Volgens de toelichting hebben de pilots met deze opleidingen de relevantie van deze onderwijsvorm aangetoond, omdat de Ad zorgt voor instroom van nieuwe groepen in het hoger onderwijs. Zowel de werkenden als de werkgevers zijn enthousiast over dit onderwijstype, aldus de toelichting. Bovendien wordt hiermee een lacune in de kwalificatiestructuur tussen mbo-4 en hbo-bachelor weggenomen.⁵

De Afdeling heeft in haar advies over het Tijdelijk besluit gedeeltelijk verzorgen Ad-programma op locatie bve-instelling van 9 maart 2012 erop gewezen dat uit de evaluatie van diverse Ad-programma's naar voren is gekomen dat deze onvoldoende aansluiten op de eerste twee jaren van de bacheloropleiding.⁶ Het voorstel komt hieraan tegemoet door het huidige doorstroomrecht voor afgestudeerde Ad-ers te vervangen door een «regime van toelaatbaarheid». Ingevolge het voorgestelde artikel 7.13, derde lid, van de WHW, moet de instelling in haar onderwijs- en examen-regeling aangeven hoe de betrokkene zijn bacheloropleiding kan vervolgen en aan welke eisen hij daarvoor moet voldoen.

De Afdeling wijst erop dat een toelatingsregeling nog geen garantie biedt dat het niveau van de bacheloropleidingen waarvoor de bezitter van een Ad toelaatbaar is, gehandhaafd blijft. Volgens de toelichting is het de ambitie dat in 2020 zo'n 15% van de totale bachelorinstroom in het hbo-beroepsonderwijs een Ad-programma gaat volgen.⁷ Een aanzienlijk deel van deze studenten zal willen doorstromen naar de aansluitende hbo-bacheloropleiding. Gelet hierop is het de vraag of een Ad zonder doorstroomrecht in een behoefte voorziet. Anderzijds is het risico zeker niet denkbeeldig dat hbo-instellingen en opleidingen hun toelatingseisen zullen verlagen om deze groep tegemoet te komen of om de streefcijfers te halen. Dat kan ertoe leiden dat de waarde van een hbo-opleiding onder druk komt te staan, omdat het niveau van de opleidingen niet meer aan dezelfde minimeisen voldoet. Het voorstel bevat echter geen

⁵ Memorie van toelichting, paragraaf 3.2, blz. 48–49.

⁶ Advies van 9 maart 2012, Stcrt. 26 juli 2012, nr. 15446, blz. 8–10.

⁷ Memorie van toelichting, blz. 49.

mogelijkheid om niveauverlaging door instellingen tegen te gaan, anders dan de gebruikelijke accreditatieprocedure door de NVAO. De Afdeling adviseert de noodzaak van definitieve invoering van de Ad met in achtneming van het voorgaande dragend te motiveren en zo nodig aan te passen.

2. Definitieve invoering Associate degree

Het kabinet volgt het advies van de Afdeling om in de memorie van toelichting uitvoeriger in te gaan op de definitieve invoering van de Associate degree in het stelsel van hoger onderwijs. Daarin komen aan de orde het regime van toelaatbaarheid, de effecten daarvan op de aantrekkelijkheid van de Associate degree en het risico van niveauverlaging van de hbo-bachelor. Anders dan de Afdeling overigens meent gelet op hetgeen zij stelt in de tweede alinea van paragraaf 1b van het advies, gaat het hbo geen opleidingen op wo- (de driejarige trajecten voor vwo'ers) of op mbo-niveau (de Associate degree) aanbieden. Zowel de Ad als de beoogde driejarige trajecten voor vwo'ers behoren tot het hbo. Dit wetsvoorstel zorgt er alleen voor dat hbo-instellingen zich gemakkelijker kunnen richten op verschillende doelgroepen, zoals vwo'ers, werkenden en bezitters van een mbo-4 diploma die een vierjarige hbo-bachelor te lang vinden.

3. Voorgestelde maatregelen ten aanzien van selectie

Het voorstel bevat een groot aantal maatregelen die alle betrekking hebben op de verplichte studiekeuzeadviezen, op het mogelijk maken van selectie aan de poort, en op het instellen van aparte onderwijstrajecten voor door de NVAO als goed en excellent beoordeelde instellingen. De Afdeling onderschrijft het bevorderen van selectie aan en binnen de poort, maar plaatst hierbij de volgende kanttekeningen.

a. Selectie tussen vroege en late aanmelders.

Ingevolge de voorgestelde paragraaf 1 «Aanmelding en studiekeuzeadvies» van titel 3 van hoofdstuk 7 van de WHW kunnen instellingen bij toelating tot een opleiding onderscheid maken tussen studenten die zich tijdig aanmelden (uiterlijk 1 mei voorafgaand aan het desbetreffende studiejaar) en studenten die zich pas later aanmelden. Volgens de memorie van toelichting blijkt uit onderzoek dat de uitval in het eerste jaar van de studie aanzienlijk hoger is bij studenten die zich laat aanmelden voor een studie.⁸ Aspirant-studenten die zich vóór 1 mei aanmelden, hebben ingevolge het voorgestelde artikel 7.31b, eerste lid, van de WHW, recht op deelname aan studiekeuzeactiviteiten die uitmonden in een studiekeuzeadvies. De instelling kan ingevolge het tweede en derde lid deelname aan deze activiteiten verplicht stellen en zelfs de inschrijving weigeren van studenten die hier niet aan deelnemen. Volgens de memorie van toelichting moet een studiekeuzeactiviteit aspirant-studenten meer zelfinzicht geven in hun geschiktheid voor de opleiding. Het advies is echter geen selectie-instrument. De aspirant-student die zich tijdig heeft aangemeld, heeft een toelatingsrecht, ongeacht of dit advies positief dan wel negatief is.⁹ Studenten behouden dit toelatingsrecht volgens de toelichting ook als zij zich na 1 mei bij een andere instelling aanmelden.¹⁰ In de tekst van het voorstel is van een «algemeen» toelatingsrecht overigens geen sprake. Ingevolge het vijfde lid van artikel 7.31b moet het instellingsbestuur juist nadere regels

⁸ Memorie van toelichting, paragraaf 1.1, blz. 30–31.

⁹ Memorie van toelichting, paragraaf 1.1.2, blz. 31–32.

¹⁰ Toelichting bij artikel 7.31b, blz. 74–75.

vaststellen over de gevolgen van een studiekeuzeadvies voor de inschrijving.

Studenten die zich na 1 mei aanmelden hebben in beginsel geen toelatingsrecht, maar zijn slechts «toelaatbaar». Ingevolge het voorgestelde artikel 7.31c, eerste lid, van de WHW, kan het instellingsbestuur besluiten deze studenten «al dan niet» in te schrijven. De eisen en gronden die het instellingsbestuur daarbij hanteert moeten worden vastgelegd in een door de instelling op grond van artikel 7.31b, vijfde lid, vast te stellen regeling.¹¹ De instelling kan ervoor kiezen de toelaatbaarheid per afzonderlijke opleiding te regelen.

De Afdeling onderschrijft het streven naar maatregelen die bevorderen dat aspirant-studenten tijdig een gemotiveerde keuze voor een opleiding maken. In het voorstel wordt echter niet geregeld in welke gevallen aspirant-studenten die zich na 1 mei, maar voor het begin van het collegejaar voor een studie aanmelden kunnen worden toegelaten. Ook de memorie van toelichting laat zich hier niet over uit. De Afdeling wijst erop dat veel studenten op 1 mei nog niet zeker zijn of zij dat jaar hun eindexamen zullen halen. Ook voor opleidingen die selecteren op eindexamencijfers is op die datum nog niet bekend of alle aspirant-studenten aan de selectievoorwaarden zullen voldoen. Mede gelet op het uitgangspunt dat degene die beschikt over de juiste vooropleiding toegang heeft tot het hoger onderwijs, acht de Afdeling het van belang dat de rechten en mogelijkheden van aspirant-studenten die zich tussen 1 mei en het begin van het collegejaar aanmelden, duidelijk zijn geregeld.¹² Naar het oordeel van de Afdeling kan uit de toelichting thans onvoldoende worden opgemaakt welke rechten en mogelijkheden deze groep aspirant-studenten zou moeten hebben. Zij acht het gewenst dat de toelichting op dit onderdeel wordt aangevuld.

De Afdeling adviseert de toelichting aan te vullen.

b. Afschaffing doorstroommaster

Ingevolge het huidige derde lid van artikel 7.13 en het eerste lid van artikel 7.30a van de WHW heeft een student die een bacheloropleiding heeft behaald, recht op toegang tot de aansluitende masteropleiding. Ingevolge het voorgestelde artikel 7.30b, tweede lid, van de WHW, wordt deze doorstroommaster afgeschaft, zodat instellingen studenten met een bachelordiploma niet langer automatisch hoeven toe te laten tot de aansluitende masteropleiding. Instellingen kunnen voor masteropleidingen altijd kwalitatieve selectie-eisen stellen. Volgens de toelichting kan zo de masteropleiding een zelfstandig gezicht krijgen en wordt de bewuste keuze van studenten voor een masteropleiding bevorderd.¹³ Uitgangspunt blijft dat er voor bachelorafgestudeerden altijd mogelijkheden zijn om een masteropleiding te volgen, ook al is dat niet de opleiding van hun eerste voorkeur.¹⁴

In 1999 hebben de Europese ministers van onderwijs een gezamenlijke verklaring ondertekend over de toekomst van het hoger onderwijs in Europa afgeleid (hierna: de Verklaring van Bologna). Volgens deze verklaring moet het stelsel van hoger onderwijs in de toekomst bestaan uit twee afzonderlijke cycli, de bachelorfase en de masterfase (undergraduate en graduate). Doorbreking van het automatisme dat studenten na

¹¹ Idem, paragraaf 1.1.4, blz. 33.

¹² Zie onder meer paragraaf 2.15 van de Memorie van toelichting, blz. 41.

¹³ Memorie van toelichting, paragraaf 2.2.2, blz. 43–44.

¹⁴ Memorie van toelichting, paragraaf 2.2.1, blz. 43.

het voltooiën van hun bacheloropleiding de aansluitende masteropleiding volgen past op zich in de uitgangspunten van dit stelsel. Volgens de Verklaring van Bologna moet het bachelordiploma een kwalificatieniveau zijn dat toegang biedt tot de Europese arbeidsmarkt. De Afdeling wijst erop dat de Nederlandse arbeidsmarkt en de samenleving een bachelordiploma (nog) niet als een volwaardige kwalificatie zien om een functie op hbo- of wo-niveau te vervullen. Afgestudeerden van een bacheloropleiding hebben vooralsnog een groot belang bij doorstroming.

De focus op excellentie mag er naar het oordeel van de Afdeling niet toe leiden dat er op stelselniveau tekorten ontstaan aan masteropleidingen voor gemiddelde studenten. Ook deze studenten zijn hard nodig voor de kenniseconomie. Anders dan bij bacheloropleidingen, heeft de minister geen mogelijkheid om de selectiebevoegdheid van instellingen te beperken als het uitgangspunt in gevaar komt dat na een bachelor altijd een masteropleiding kan volgen.¹⁵

De Afdeling adviseert in de WHW een bevoegdheid op te nemen op grond waarvan het aantal masteropleidingen met aanvullende kwalitatieve selectie-eisen beperkt kan worden.

c. Kwalitatieve selectiecriteria

Ingevolge de voorgestelde artikelen 7.56a, vierde lid, en 7.56b, vierde lid, van de WHW, bedraagt het aantal kwalitatieve selectiecriteria ten minste twee. In artikel 7.56a is nog toegevoegd dat er een verband moet bestaan tussen het opleidingsprofiel en de selectiecriteria. Volgens de memorie van toelichting mogen instellingen zelf bepalen wat de selectiecriteria zijn en hoe de selectieprocedure verloopt. Daarbij geldt als voorwaarde dat het om een combinatie van ten minste twee soorten criteria gaat, bijvoorbeeld een combinatie van een of meer criteria die betrekking hebben op cognitieve eigenschappen en een of meer criteria die betrekking hebben op non-cognitieve eigenschappen. Selectie kan dus niet uitsluitend betrekking hebben op het criterium eindexamencijfers.¹⁶ Dit uitgangspunt is echter niet in de wet zelf vastgelegd.

Gelet op de objectiviteit van de selectieprocedures en de rechtszekerheid van aspirant-studenten acht de Afdeling het gewenst dat in de WHW wordt vastgelegd dat ten minste één van de selectiecriteria gebaseerd is op objectieve gegevens, zoals eindexamencijfers.

De Afdeling adviseert de artikelen 7.56a en 7.56b van de WHW aan te vullen.

3. Voorgestelde maatregelen ten aanzien van selectie

a. Selectie tussen vroege en late aanmelders.

De Afdeling wijst er terecht op dat het toelatingsrecht voor studenten die zich tijdig hebben aangemeld door de formulering van artikel 7.31b van de WHW wordt beperkt. Het kabinet heeft daarom besloten artikel 7.31b, vijfde lid en artikel 7.31c zo aan te passen dat het instellingsbestuur alleen nadere regels moet vaststellen over de gevolgen van een studiekeuze-advies voor de inschrijving van aspirant-studenten die zich te laat, dat wil zeggen na 1 mei, voor het eerst hebben aangemeld.

¹⁵ Het voorstel voorziet in de mogelijkheid dat de minister de selectiebevoegdheid van een of meer opleidingen intrekt dan wel bepaalt dat de selectiebevoegdheid gedurende een bepaald tijdvak niet verder wordt uitgebreid. (artikel 7.56a, achtste respectievelijk negende lid van de WHW).

¹⁶ Memorie van toelichting, paragraaf 2.1.3, blz. 39.

Het kabinet heeft verder conform het advies van de Afdeling de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel aangevuld met nadere informatie over de rechten en mogelijkheden van de aspirant-studenten die zich pas na 1 mei voor het eerst aanmelden in het hoger onderwijs. Zij zijn toelaatbaar. De instelling bepaalt in haar instellingsregels onder welke voorwaarden zij nog toegelaten worden. Studenten die zich uiterlijk op 1 mei aanmelden, behouden het volledige toelatingsrecht.

b. Afschaffing doorstroommaster

Met het wetsvoorstel vervallen de wettelijke bepalingen met betrekking tot de doorstroommaster. De suggestie van de Afdeling om in de WHW een bevoegdheid van de minister op te nemen om het aantal masteropleidingen met aanvullende kwalitatieve selectie-eisen te beperken als het uitgangspunt in gevaar komt dat na een bachelor altijd een masteropleiding kan volgen is gevolgd. Artikel 7.30b is dienovereenkomstig aangevuld.

c. Kwalitatieve selectiecriteria

Het advies van de Afdeling in de WHW vast te leggen dat ten minste één van de selectiecriteria gebaseerd is op objectieve gegevens, zoals eindexamencijfers, neemt het kabinet niet over. Naar het oordeel van het kabinet schiet dit het doel van selectie -de juiste student op de juiste plaats krijgen- voorbij. Van belang is dat de selectiecriteria relevant zijn voor de opleiding. Een voorwaarde dat ten minste één van de selectiecriteria gebaseerd is op objectieve gegevens zou ertoe kunnen leiden dat sommige opleidingen onnodig accent leggen op eindexamencijfers. Wel is van belang dat er geen willekeur is bij de selectie. De instelling dient de selectiecriteria én de beoordeling objectief te kunnen rechtvaardigen (bijvoorbeeld door beoordeling van deskundigen). Voor een aspirant-student moet helder zijn waarop hij wordt beoordeeld. De uitkomst dient deugdelijk gemotiveerd te zijn. In de memorie van toelichting is hierover een passage opgenomen.

4. Invoering promotieonderwijs.

De commissie Veerman heeft geadviseerd het aantal promovendi te verhogen, vooral in de natuurwetenschappen en technische vakken.¹⁷ Opgemerkt is dat er veel promovendi uit het buitenland komen, terwijl het aantal Nederlandse bètapromovendi ver achterblijft.¹⁸ Ook lekt veel kennis weg. Mensen promoveren maar vertrekken weer uit Nederland.

Het voorgestelde artikel 7.18a van de WHW bevat een regeling voor het promotieonderwijs. Dit onderwijs is bestemd voor aankomende onderzoekers die de arbeidsmarkt nog niet hebben betreden. Het schrijven van een proefschrift of proefontwerp vormt hier een onderdeel van. Het onderwijs aan promotiestudenten is enerzijds gericht op een wetenschappelijke carrière, maar bevat ook vakken die de student voorbereiden op een carrière buiten de wetenschap. Anders dan werknemers-promovendi (de vroegere aio's) hebben promotiestudenten de status van student en niet van werknemer. Het is niet de bedoeling dat promotiestudenten lesgeven. Deze studenten zijn geen werknemers en daarmee goedkoper dan de huidige werknemers-promovendi, onder meer omdat de instelling geen sociale premies of wachtgeld hoeft te betalen. Promotiestudenten zijn op grond van het voorgestelde artikel 7.18, achtste lid, van de WHW, ook het basistarief aan collegegeld verschuldigd. De

¹⁷ «Differentiëren in drievoud», blz. 71.

¹⁸ Idem, blz. 84.

instelling kan het collegegeld kwijtschelden. Promotiestudenten kunnen voor hun promotie het resterende deel van hun studiefinanciering gebruiken (voor zover zij nog studiefinanciering over hebben), of anders gebruik maken van het profileringsfonds van de instelling. Artikel 7.51 van de WHW wordt daartoe aangepast.

Uitgangspunt is volgens de toelichting dat het promotieonderwijs niet in plaats van, maar naast de bestaande promotietrajecten komt.¹⁹ De Afdeling leidt hieruit af dat de regering beoogt een vierde traject voor promovendi in het leven te roepen, naast de al bestaande trajecten voor werknemers-promovendi, promovendi vanwege de Nederlandse organisatie voor wetenschappelijk onderzoek (NWO) en buitenpromovendi. Het voordeel is dat de promovendi via dit nieuwe traject relatief goedkoop zijn. Invoering van dit promotietraject brengt wel het grote risico met zich dat besturen van universiteiten in de huidige economische situatie op grote schaal trajecten voor werknemers-promovendi gaan vervangen door de goedkopere trajecten voor promotiestudenten. De Afdeling merkt over zo'n mogelijke verdringing het volgende op.

a. Gevolgen van het verdringen van werknemers-promovendi

Een invoering van de promotiestudent, zonder dat er waarborgen worden geschapen voor het behoud van het systeem van werknemers-promovendi, kan tot gevolg hebben dat het wetenschappelijk onderzoek en het daaruit voortkomende internationaal wetenschappelijke niveau in Nederland een gevoelige daling te zien zal geven, met name op het gebied van de bètawetenschappen. Buitenlandse studenten, die een groot deel van de promovendi bij technische studies vormen, maken bij hun keuze voor een bepaald land een afweging aan de hand van verschillende factoren. De aanstelling als werknemer-promovendus, met de mogelijkheid om ervaring in het lesgeven op te doen, kan voor een aantal buitenlandse promovendi mede bepalend zijn geweest voor hun keuze voor Nederland. Het risico bestaat dat promoveren in Nederland als gevolg van het voorstel een deel van zijn aantrekkelijkheid verliest. Omdat de schaarste groot is aan Nederlandse afgestudeerden die willen en kunnen promoveren in de natuurwetenschappelijke en technische vakken, is het van groot belang dat promoveren in Nederland zijn aantrekkelijkheid behoudt. In Delft komt inmiddels 70% van de werknemers-promovendi uit het buitenland. Een aantal buitenlanders blijven in Nederland en zij verhogen de internationale blik, anderen keren terug naar het land van herkomst (China, India) en vormen, als oud promovendi, vaak een belangrijk intellectueel (en commercieel) bruggenhoofd aan de universiteiten aldaar. Aldus vormen de huidige werknemers-promovendi een onmisbare schakel voor de Nederlandse wetenschap en industrie.

Het traject van assistent-in-opleiding (aio) werd indertijd ingevoerd om voldoende werfkracht te houden voor het onderzoek, dat tot de invoering veelal gedaan werd door wetenschappelijke medewerkers in de lagere rangen. Door de invoering van het aio-stelsel is het aantal onderzoekpublicaties in Nederland met sprongen omhoog gegaan, zodanig dat Nederland nu op publicatie van wetenschappelijke artikelen tot de wereldtop is gaan behoren. Het aantal promoties is over de gehele linie sinds de invoering van het aio-stelsel sterk gestegen, hetgeen ten goede is gekomen aan de algehele verhoging van wetenschappelijke publicaties in het wetenschappelijk onderzoek. Op dit moment telt Nederland ongeveer 17.000 wetenschappelijk onderzoekers, waarvan iets meer dan de helft, 9000 werknemers-promovendi. In menig onderzoekschool wordt meer

¹⁹ Memorie van toelichting, paragraaf 3.4.2, blz. 53.

dan de helft van het hoogwaardig wetenschappelijk onderzoek verricht door deze promovendi.²⁰

De Afdeling wijst er nog op dat een groot deel van het onderwijs aan bachelorstudenten, waaronder de practica in de natuur- en scheikunde en in de biomedische wetenschappen, thans wordt verzorgd door werknemers-promovendi. Indien deze op grote schaal door promotiestudenten vervangen worden, moeten de instellingen alsnog nieuwe docenten aantrekken voor het verzorgen van deze practica. Voorts is het verzorgen van onderwijs een goede manier voor promovendi om het beroep van docent in de praktijk te leren en voor de universiteiten om te ontdekken welke jonge docenten het meest geschikt zijn om voor onderwijs en onderzoek te worden behouden.

Op al deze punten scoort het huidige stelsel in Nederland goed, ook in vergelijking met het buitenland. Er is één grote uitzondering op deze gunstige waardering. Het is het duurste stelsel in vergelijking met het buitenland, onder andere door de premies en wachtgeld van werknemers-promovendi, niet per se door de hoogte van het minimumloon. De opmerking in de toelichting dat Nederland door invoering van de promotiestudent een aantrekkelijker opleidingsklimaat krijgt, heeft dan ook nadere onderbouwing.²¹

Het risico van het verdwijnen van werknemers-promovendi staat op gespannen voet met de uitgangspunten van de Commissie Veerman en met de doelstellingen van het huidige voorstel, namelijk het streven om tot de top 5 van de kennislanden te gaan behoren. Naar het oordeel van de Afdeling dient bij het op grote schaal invoeren van het traject van promotiestudent in het licht van het voorgaande rekening gehouden te worden met een kwaliteitsdaling in plaats van met de gestelde kwaliteitsverhoging.

b. Aantrekkelijkheid van het traject promotiestudent

Het is maar zeer de vraag of het traject van promotiestudent aantrekkelijk genoeg is om voldoende veelbelovende (Nederlandse) studenten te trekken. Van een goede masterstudent wordt verwacht dat deze nog eens drie of vier jaar van een studiebeurs gaat leven. De promotiestudent is geen werknemer, en bouwt ook geen pensioen of socialeverzekeringsaanpakken op. Anders dan bij werknemers-promovendi bouwt de promotiestudent evenmin relevante werkervaring als universitair docent op. De kans is groot dat excellente studenten kiezen voor een traject in het buitenland, of een loopbaan dan wel een traineeship in het bedrijfsleven tegen aantrekkelijker arbeidsvoorwaarden, zeker als door de vergrijzing de arbeidsmarkt voor afgestudeerden gunstiger wordt. Met name bij studenten in de exacte wetenschappen, (fiscaal) juristen en economen ondervinden universiteiten thans al veel concurrentie van het bedrijfsleven en de advocatuur. Invoering van de promotiestudent heeft tot gevolg dat nog meer getalenteerde studenten voor een andere loopbaan kiezen. Hoewel de mogelijkheid blijft bestaan dat die afgestudeerden na enkele jaren gewerkt te hebben via andere trajecten (bijvoorbeeld als werknemer-promovendus of buitenpromovendus) alsnog in het wetenschappelijk onderzoek terechtkomen, zal een groot deel van hen niet meer voor een wetenschappelijke loopbaan kiezen. In zo'n situatie kan invoering van de promotiestudent op termijn juist tot minder promoties leiden.

²⁰ Zie onder andere «Zorgvuldig en integer omgaan met wetenschappelijke onderzoeksgegevens» Koninklijke Nederlandse Academie van Wetenschappen, september 2012, blz. 20.

²¹ Zie paragraaf 3.4 van de Memorie van toelichting, blz. 52.

Naar het oordeel van de Afdeling kan de invoering van het traject van promotiestudent op korte termijn financieel voordelig zijn voor instellingen en de samenleving, omdat zo in een moeilijke economische periode het aantal promotieplaatsen zonder veel kosten verhoogd kan worden. Op lange termijn heeft het op grote schaal invoeren van dit traject evenwel grote risico's voor de kwaliteit van het Nederlandse wetenschappelijk onderzoek. In dit geval geldt volgens de Afdeling dat goedkoop duurkoop is.

De Afdeling adviseert de invoering van de promotiestudent te heroverwegen.

Onverminderd het voorgaande merkt zij voorts nog het volgende op.

c. Verhouding tussen promotiestudenten en werknemers-promovendi

De toelichting zwijgt over de toekomstige verhouding tussen promotiestudententrajecten en werknemers-promovendi. Werknemers-promovendi mogen wel onderwijs geven, hetgeen in de regel hun loopbaan bevordert, terwijl promotiestudenten die nagenoeg hetzelfde promotietraject volgen, hoofdzakelijk onderwijs volgen in onderwerpen die niet met hun onderzoek te maken hebben, en die ze vaak al eerder in de opleiding hebben gehad. Het is niet onaannemelijk dat er in de praktijk een kwaliteitsverschil ontstaat tussen studenten in de verschillende promotietrajecten. Instellingen die briljante studenten aan zich willen binden, zullen hen een plaats als werknemer-promovendus aanbieden en iets minder briljante studenten in het traject van promotiestudent plaatsen. Ongewild zou er een onderscheid ontstaan tussen eersterangs en tweederangs promotietrajecten.

De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op de toekomstige verhouding, in kwantitatieve en kwalitatieve zin, tussen de twee hierboven genoemde soorten promovendi.

4. Invoering promotieonderwijs.

De Afdeling maakt ten aanzien van het promotieonderwijs een aantal kritische kanttekeningen en adviseert de invoering daarvan te heroverwegen. De voorstellen omtrent promotieonderwijs en promotiestudent betroffen het introduceren van een onderwijstraject na de masteropleiding met een tweeledig karakter, met name gericht op het ontwikkelen van onderzoeksvaardigheden (resultierend in een promotie) en daarnaast op generieke vaardigheden gericht op een goede positie op de arbeidsmarkt na de promotie. Universiteiten zouden dit traject kunnen aanbieden in aanvulling op de bestaande promotietrajecten. De Afdeling is van oordeel dat het op grote schaal invoeren van dit traject door de universiteiten op lange termijn grote risico's inhoudt voor de kwaliteit van het Nederlandse wetenschappelijk onderzoek. De Afdeling signaleert als risico dat goede onderzoekers niet zullen kiezen voor een dergelijk traject en dat daarmee excellente onderzoekers zullen kiezen voor een loopbaan in het buitenland. Verder wijst de Afdeling erop dat promotiestudenten geen pensioen en sociale zekerheidsaanspraken opbouwen en geen relevante werkervaring opdoen als docent. De Afdeling wijst erop dat daardoor een ongelijke verhouding kan ontstaan tussen promotiestudenten en werknemers-promovendi.

Het kabinet onderkent dat het huidige stelsel met werknemers-promovendi grote wervingskracht heeft voor onderzoekers en daardoor in belangrijke mate heeft bijgedragen aan de hoge kwaliteit van het Nederlands wetenschappelijk onderzoek. De kwaliteit van de promotie

wordt geborgd doordat de beoordeling van de proefschriften in alle gevallen geschiedt door het college voor promoties. Dat zou bij het promotieonderwijs niet anders zijn.

De Afdeling wijst terecht op andere risico's. Afbreuk van de positieve effecten van het huidige promotiestelsel door invoering van het promotieonderwijs moet worden voorkomen. Het kabinet heeft op grond hiervan besloten vooralsnog af te zien van het wettelijk invoeren van de mogelijkheid van promotieonderwijs.

Maar onmiskenbaar is dat het aanstellen van promovendi als werknemers voor universiteiten hoge kosten met zich brengt. De Afdeling wijst dit ook aan als belangrijk negatief aspect. Dit negatieve aspect kan worden teruggebracht door universiteiten de mogelijkheid te bieden om promotieonderwijs te verzorgen, waarbij de promotiestudent op basis van een bursalsysteem financieel wordt ondersteund. Hierdoor zouden wellicht meer mensen de gelegenheid krijgen om te promoveren. Een ander positief aspect van promotieonderwijs is dat met het invoeren van deze derde onderwijscyclus een leemte in onze kwalificatiestructuur zou worden opgevuld, hetgeen aansluit bij de Europese dimensie waarvoor de Afdeling elders in haar advies terecht aandacht vraagt. Internationaal gezien is het bursalsysteem trouwens een gebruikelijke optie naast de mogelijkheid om promovendi een dienstverband aan te bieden.

De Afdeling wijst terecht op een aantal risico's; of en de mate waarin deze risico's zich zullen voordoen bij integrale invoering van promotieonderwijs is onvoldoende in te schatten. Wel ziet het kabinet hierboven genoemde mogelijke positieve effecten van het invoeren van promotieonderwijs. Het kabinet zal daarom mogelijk maken dat op beperkte schaal wordt geëxperimenteerd met promotieonderwijs, waardoor de effecten in beeld kunnen worden gebracht en een reële inschatting kan worden gemaakt van de risico's, zoals de verhouding tussen verschillende typen promovendi en de impact op het aantal promovendi.

De teksten over promotieonderwijs in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting zijn geschrapt. Er zal op grond van artikel 1.7a WHW een algemene maatregel van bestuur worden voorbereid om het experimenteren een wettelijke grondslag te bieden. Voor een dergelijk experiment zal in elk geval moeten worden afgeweken van hoofdstuk 7 van de WHW.

5. Wijziging titulatuur

Ingevolge de voorgestelde wijziging van artikel 7.10a van de WHW wordt het wettelijk onderscheid in titulatuur tussen hbo en wo opgeheven, in die zin dat aan de huidige hbo-titel «Bachelor» het bijvoegsel «Arts» of «Sciences» mag worden toegevoegd (BA of BSc). Volgens paragraaf 4.1 van de toelichting is een deel van de hbo-opleidingen momenteel onvoldoende internationaal herkenbaar door het onthouden van deze toevoegingen. De Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie zal toezien op de passendheid van de toevoegingen aan de hand van een door de Nuffic op te stellen referentielijst.

Afgestudeerden krijgen aldus in beginsel dezelfde titel (BA of BSc; MA of MSc), maar werkgevers kunnen zien of deze titel op een wo-instelling of op een hbo-instelling is behaald. Het verschil tussen hogescholen en universiteiten blijft internationaal zichtbaar op de getuigschriften, omdat hogescholen zich «university of applied sciences» mogen noemen. Het binaire hoger onderwijsstelsel staat volgens de toelichting dan ook niet ter discussie.²²

De Afdeling onderkent de behoefte om aan te sluiten bij de titulatuur die in andere landen, in het bijzonder Duitsland en het Verenigd Koninkrijk, gebruikelijk is. Anders dan in Nederland, worden in deze landen echter

²² Memorie van toelichting, paragraaf 4.1, blz. 56–57.

veel hogere beroepsopleidingen aan een universiteit gegeven. Het zonder meer volgen van de Angelsaksische praktijk zou in het huidige Nederlandse stelsel niet altijd recht doen aan de werkelijkheid. Waar het wetsvoorstel elders differentiatie mogelijk maakt en wenselijk vindt, leidt de afschaffing van het verschil in titulatuur juist tot het de ontkenning van een onderscheid binnen het hoger onderwijs dat er wel degelijk is en ook in het maatschappelijk verkeer als belangrijk wordt aangemerkt. Het voorstel leidt ertoe dat hbo-ers en wo-ers in het zakelijk en maatschappelijk verkeer dezelfde titels zullen gebruiken en dat het – voor werkgevers belangrijke – verschil in niveau van de gevolgde opleiding alleen maar herkenbaar blijft indien het diplomasupplement wordt overgelegd. De Afdeling adviseert in de toelichting overtuigend te beargumenteren waarom dit onderdeel van het voorstel in de praktijk niet zal leiden tot opheffing van het binaire stelsel, en het voorstel zo nodig aan te passen.

5. Wijziging titulatuur

De Afdeling onderkent de behoefte om aan te sluiten bij de titulatuur die in andere landen wordt gebezigd en ondersteunt de verdere differentiatie die het wetsvoorstel mogelijk maakt, maar zij meent dat met de invoering van de voorgestelde titulatuur het verschil in niveau van de gevolgde opleiding alleen maar herkenbaar blijft indien het diplomasupplement wordt overgelegd.

Het kabinet acht de positie van afgestudeerden op de arbeidsmarkt van belang. Een afgestudeerde hbo'er of wo'er moet zich kunnen profileren op de arbeidsmarkt overeenkomstig het door hem of haar bereikte niveau. Dit doen de afgestudeerden niet alleen door het overleggen van getuigschriften en diplomasupplementen, maar ook door het voeren van een graad en bepaalde toevoeging daarbij. Internationaal gezien wordt de toevoeging «of Arts» dan wel «of Science» veel gehanteerd. In bepaalde gevallen is dit ook voor een hbo-afgestudeerde een toevoeging die herkenbaar is en die recht doet aan de kwaliteiten waarover desbetreffende hbo-afgestudeerde beschikt. Door het mogen gebruiken van de toevoeging «of Arts» dan wel «of Science» wordt aan de werkgevers c.q. de (internationale) arbeidsmarkt helderheid geboden over de kwaliteiten van de persoon die een dergelijke graad en toevoeging voert. De kwaliteiten van die persoon, en niet de weg daar naartoe via hetzij een wo-, hetzij een hbo-opleiding, acht het kabinet het belangrijkste voor de herkenbaarheid van deze persoon op de arbeidsmarkt. Dat houdt inderdaad in dat niet enkel door de toevoeging is vast te stellen of de kwaliteiten bereikt zijn na het volgen en succesvol afronden van wo- of hbo-opleiding. Dit laat overigens onverlet het belang van het binaire stelsel. Het hbo en wo hebben immers intrinsiek verschillende oriëntaties. Het feit dat de oriëntatie van de opleiding die iemand genoten heeft niet meer in alle gevallen is af te leiden van de Nederlandse graadtoevoeging «of Arts» dan wel «of Science», doet daar niets aan af. Overigens wijst het kabinet erop dat het hanteren van gelijknamige titulatuur bij een wo- en hbo-opleiding geen nieuw fenomeen is. Dat geldt nu al voor de opleidingen op het gebied van het recht: voor zowel de wo- als hbo-bachelor- en masteropleidingen in het recht worden de graden LLB en LLM gehanteerd.

Ook is het kabinet – en naar onze verwachting de Afdeling met hem – van oordeel dat zorgvuldig met de toekenning van de toevoeging «of Arts» dan wel «of Science» moet worden omgegaan. Daarom is in het wetsvoorstel voorgeschreven dat de toevoeging passend moet zijn in de internationale context en dat de NVAO een dergelijke toevoeging vooraf zal toetsen. Deze toetsing geschiedt bij de accreditatie en de toets nieuwe opleiding (artikel 5a.2, lid 2a, WHW). Pas als de NVAO de titulatuur passend heeft bevonden, kan die worden gehanteerd.

6. De Europese dimensie

In paragraaf 3.4 over de promotiestudenten en in paragraaf 4.1 over de titulatuur wordt twee keer kort verwezen naar het Bologna-proces. Sinds de verklaring van Bologna in 1999 ontwikkelt het hoger onderwijs in Europa zich geleidelijk tot een systeem van twee onderwijscycli, de Bachelor- en de Masterfase. Het Bologna-proces heeft ook tot doel de internationale mobiliteit van studenten te bevorderen. Ook de Commissie Veerman acht een actief internationaliseringsbeleid nodig en wijst in dit verband op de ambities van de Europese Unie om Europa tot een van de sterkste kenniseconomieën van de wereld te maken.²³ Het voorstel bevat een aantal maatregelen dat de differentiatie binnen het hoger onderwijs moet bevorderen. Een deel van deze maatregelen, zoals de verhoging van collegegelden en de aanmelding vóór 1 mei, kan gevolgen hebben voor de internationale mobiliteit van studenten die in Nederland willen studeren.

Uit de toelichting wordt niet duidelijk hoe de differentiatie van de eerste twee cycli van het hoger onderwijs bijdraagt aan de beoogde verdere internationalisering en flexibilisering. In het bijzonder blijft de toepassing van artikel 165 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: VWEU), de zogenaamde Onderwijsparagraaf, onbesproken. Volgens artikel 165 van het VWEU draagt de Unie bij tot de ontwikkeling van onderwijs van hoog gehalte door samenwerking tussen de lidstaten aan te moedigen en zo nodig hun activiteiten te ondersteunen en aan te vullen, met volledige eerbiediging van de verantwoordelijkheid van de lidstaten voor de inhoud van het onderwijs en de opzet van het onderwijsstelsel en van hun culturele en taalkundige verscheidenheid. Het optreden van de Unie is erop gericht de Europese dimensie in het onderwijs tot ontwikkeling te brengen, met name door onderricht in en verspreiding van de talen der lidstaten, de mobiliteit van studenten en docenten te bevorderen, mede door de academische erkenning van diploma's en studietijdvakken aan te moedigen en de samenwerking tussen onderwijsinstellingen te bevorderen.

De Afdeling adviseert hierop in de toelichting nader in te gaan en meer in het algemeen aandacht te besteden aan de Europese dimensie van het hoger onderwijs, toegespitst op het Bologna-proces en op de Onderwijsparagraaf in het EU-Werkingsverdrag.

6. De Europese dimensie

De door de Afdeling in deze paragraaf genoemde maatregelen uit het wetsvoorstel, zoals de vervroegde aanmelddatum en differentiatie in het opleidingsaanbod, hebben als belangrijk doel om de juiste student op de juiste plaats te krijgen. Dit geldt zowel voor Nederlandse als buitenlandse studenten. Het kabinet is van mening dat deze maatregelen geen negatieve, maar juist een positieve uitwerking zullen hebben op studentmobiliteit en op de aantrekkelijkheid van het Nederlandse hoger onderwijs voor buitenlandse studenten. Het kabinet meent dat deze maatregelen geheel ondersteunend zijn aan de doelstellingen van het Bologna-proces en de onderwijsparagraaf uit het EU-werkingsverdrag, zoals het bevorderen van mobiliteit en verhoging van de kwaliteit van het hoger onderwijs.

Het is de verwachting dat een meer gedifferentieerd aanbod kan zorgen voor een grotere aantrekkingskracht op studenten en daardoor kan leiden tot meer mobiliteit van buitenlandse studenten. Ook is het de verwachting dat differentiatie in onderwijsaanbod en tussen instellingen bijdraagt aan meer internationale samenwerking tussen onderwijsinstellingen. Zij

²³ «Differentiëren in drievoud», paragraaf 3.2, blz. 29.

zoeken buitenlandse partners immers vaak met het doel van complementariteit van programmaonderdelen en opleidingsvormen. In Europees verband is een kwalificatieraamwerk voor het hoger onderwijs ontwikkeld waarin niveau en leeruitkomsten van de gehele diversiteit aan opleidingen en opleidingsvormen in verschillende landen zijn vastgesteld. Dit raamwerk van leeruitkomsten is een belangrijk instrument in de wederzijdse erkenning van diploma's en studietijdvakken. Alleen de manier waarop deze leeruitkomsten bereikt worden, zal eventueel veranderen, maar dit wetsvoorstel heeft geen gevolgen voor de leeruitkomsten zelf. Daarom heeft differentiatie in de manieren waarop onderwijs wordt aangeboden (bv. in een korter, driejarig traject) geen gevolgen voor internationale erkenning van diploma's of studietijdvakken. De Afdeling noemt ook de vervroegde aanmelddatum, die als doel heeft de gelegenheid te bieden voor een goede studiekeuze. Dat is ook van belang voor buitenlandse studenten. Het is niet te verwachten dat zij zich door een vroegere datum zullen laten afschrikken, daar buitenlandse studenten zich over het algemeen vroeg aanmelden om er zeker van te zijn dat zij worden toegelaten. In de voorlichting over de vervroegde aanmelddatum zal specifiek worden gekeken naar de groep internationale studenten. Hierin wordt samengewerkt met Nuffic en de international offices van de hogescholen en universiteiten. De vervroeging van de aanmelddatum is vooral gericht op het doel de studiekeuze te verbeteren en daarmee de uitval te verminderen. Relevanter voor de Europese dimensie zijn de aanpassingen in de titulatuur. Hiermee wordt beter aangesloten bij de titulatuur van andere lidstaten binnen het Bologna-proces. Dit moet leiden tot betere erkenning van Nederlandse graden in het buitenland, ook waar het buitenlandse studenten betreft. Ook sluit het wetsvoorstel geheel aan bij de recente EU-Mededeling «Ondersteuning van groei en werkgelegenheid – een agenda voor de modernisering van de Europese hoger onderwijsystemen» (september 2011), waarin gepleit wordt voor verhoging van de kwaliteit, meer diversiteit en profilering en meer excellentie. Naast de aanpassingen in het wetsvoorstel wordt actief beleid gevoerd op internationalisering van het Nederlandse hoger onderwijs. In de brief van 16 mei 2012 over de kosten en baten van internationale studenten worden accenten gelegd voor het internationaliseringsbeleid. Dit beleid richt zich nadrukkelijk op het aantrekken van de juiste internationale studenten voor de juiste Nederlandse opleidingen, het versterken van de interactie tussen studenten van verschillende nationaliteiten binnen de international classroom, het versterken van de binding van internationale studenten aan Nederland en het vergroten van de uitgaande mobiliteit van Nederlandse studenten. Hiermee is aandacht voor de Europese dimensie structureel in het hoger onderwijsbeleid verankerd. Het wetsvoorstel is wat betreft differentiatie geheel in lijn met de doelstellingen uit het Bologna-proces en uit de onderwijsparagraaf van het EU-Werkingsverdrag op het gebied van mobiliteit, erkenning en samenwerking tussen onderwijsinstellingen. Een passage hierover is toegevoegd aan de inleiding van het algemene deel van de memorie van toelichting.

7. Afschaffing ministerplaatsen

Door de afschaffing van de centrale loting voor aankomende studenten medicijnen worden ook de huidige «ministerplaatsen» voor studenten uit het Caribische deel van het Koninkrijk (BES, Aruba, Curaçao, Sint Maarten) afgeschaft. Dit is een beperkt aantal plaatsen, waardoor aspirant-studenten uit het Caribische deel van het Koninkrijk direct op een

opleiding met een numerus fixus worden geplaatst zonder mee te hoeven loten.²⁴

Volgens de memorie van toelichting wordt er tijdig over de nieuwe maatregelen gecommuniceerd, en wordt er in overleg met de instellingen en het Caribische deel van het Koninkrijk onderzocht op welke wijze deelname aan de selectieprocedures zo goed mogelijk gefaciliteerd kan worden, zodat de aspirant-studenten uit dat deel van het Koninkrijk op een gelijkwaardige wijze kunnen deelnemen aan de selectieprocedures.

De Afdeling acht het van groot belang dat er voldoende studenten uit het Caribische deel van het Koninkrijk in Nederland kunnen studeren, zodat zij na hun studie kunnen bijdragen aan de ontwikkeling van dat deel van het Koninkrijk. Zij acht het dan ook gewenst dat de toelichting concrete afspraken en maatregelen bevat die een gelijkwaardige deelname van aspirant-studenten uit dat deel van het Koninkrijk faciliteren, zoals afspraken over de wijze waarop deelname aan het studiekeuzeadvies voor deze studenten wordt vormgegeven. In dit verband wijst de Afdeling erop dat volgens de toelichting nog geen overleg heeft plaatsgevonden met die delen van het Koninkrijk. De Afdeling acht de toelichting op dit punt te algemeen en ontoereikend.

Voor de BES-eilanden geldt dat ingevolge de artikelen 207 en 208 van de Wet bestuurscolleges openbare lichamen BES overleg met de bestuurscolleges van deze eilanden vereist is. Voor de autonome landen van het Koninkrijk geldt dat de ministerplaatsen beschouwd moeten worden als het vrijwillig verlenen van onderlinge hulp door het land Nederland op basis van artikel 36 van het Statuut. Hoewel er in dit geval geen wettelijke verplichting bestaat tot overleg met die landen van het Koninkrijk, acht de Afdeling het gewenst, met het oog op goede verhoudingen tussen de landen van het Koninkrijk, dat vooraf overleg plaatsvindt met de verantwoordelijke ministers van die landen van het Koninkrijk.

De Afdeling adviseert met de bestuurscolleges van de BES-eilanden en de ministers van de autonome landen van het Koninkrijk te overleggen en zo nodig het voorstel aan te passen.

7. Afschaffing ministerplaatsen

De Afdeling constateert terecht een omissie wat betreft het gevoerd overleg met het Caribisch deel van het Koninkrijk over het voornemen tot afschaffing van de zogenaamde ministersplaatsen. Alle zes eilanden zijn op de hoogte. Aruba, Curaçao en Sint-Maarten hebben weliswaar hun zorgen geuit, maar Aruba heeft desondanks het samenwerkingsprotocol met Nederland op het terrein van onderwijs, cultuur, wetenschap en emancipatie getekend waarin het afschaffen van de ministersplaatsen wordt genoemd en waarin wordt afgesproken dat onderzocht zal worden hoe deelname aan selectieprocedures zo goed mogelijk gefaciliteerd kan worden. Het is de inzet van het kabinet om met Sint-Maarten en Curaçao in de eerste helft van 2013 een vergelijkbaar protocol te tekenen als met Aruba. De BES-eilanden hadden tot 1 december 2012 de gelegenheid om te reageren op het wetsvoorstel. Bonaire en Sint-Eustatius hebben laten weten geen bezwaar te hebben. Saba heeft geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid om te reageren.

Wat betreft de zorg van de Afdeling over gelijkwaardige deelname aan selectie- en matchingsprocedures, merkt het kabinet het volgende op. Er is op zichzelf geen reden om de eisen ten aanzien van studenten uit het Caribisch deel van het Koninkrijk anders te laten zijn dan de eisen ten

²⁴ Volgens de website van de Stichting Studiefinanciering Curaçao (www.ssc.an) waren er voor het land Curaçao voor het studiejaar 2012/13 8 ministerplaatsen beschikbaar voor het wo en 8 voor het hbo

aanzien van studenten uit (het Europees deel van) Nederland of uit het buitenland. Wel is de praktische positie van deze studenten natuurlijk een andere, gegeven hun fysieke afstand tot de instellingen. Aan het wetsvoorstel wordt daarom een bepaling toegevoegd die aan de instellingen voor hoger onderwijs de opdracht geeft om in hun matchings- en selectieprocedures rekening te houden met aspirant-studenten uit het Caribisch deel van het Koninkrijk. Een dergelijke matchings- en selectieprocedure zou in een dergelijk geval digitaal of via Skype kunnen worden vormgegeven. Met de koepelorganisaties HBO-raad en VSNU en betrokkenen op de eilanden zal overleg worden gevoerd hoe deze opdracht in de praktijk kan worden ingevuld. De toelichting is in vorenstaande zin aangevuld.

8. Redactionele kanttekeningen

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

8. Redactionele kanttekeningen

De redactionele opmerkingen van de Afdeling zijn overgenomen met dien verstande dat overeenkomstig de bedoeling van artikel 7.9a aan de formulering, vermeld achter het tweede gedachtenstreepje, is toegevoegd: indien hij daarom verzoekt. De door de Afdeling voorgestelde formulering is imperatief van karakter. Een student met een vwo-diploma kan er echter ook voor kiezen zich niet voor een versneld traject in te schrijven.

9. Ambtshalve wijzigingen

Van de gelegenheid is gebruikt gemaakt om op diverse plaatsen in het wetsvoorstel kleine redactionele verbeteringen aan te brengen. In het oorspronkelijke wetsvoorstel was een aantal artikelen opgenomen met als doel de verschillende eisen te verhelderen die worden gesteld bij de toelating (instroomeisen, diploma-eisen, selectie-eisen). Nu het wetsvoorstel op dat punt aanzienlijk is gewijzigd en vereenvoudigd, heeft het kabinet besloten terug te keren naar de vertrouwde termen vooropleidingseisen en aanvullende eisen. Daarmee wordt ook recht gedaan aan het uitgangspunt van dit kabinet dat onnodige regelgeving moet worden voorkomen.

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

*De vice-president van de Raad van State,
J.P.H. Donner*

Ik moge U, mede namens mijn ambtgenoot van Economische zaken, 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 Wetenschap,
M. Bussemaker

Bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no. W05.12.0264/I met redactionele kanttekeningen die de Afdeling in overweging geeft.

- In artikel I, onder U, artikel 7.4, tweede lid, formuleren als: «Een opleiding wordt zodanig ingericht dat een student in staat is het aantal studiepunten te behalen waarop de studielast voor een studiejaar gebaseerd is.
- In artikel I, onder X, artikel 7.9a, de tweede volzin formuleren als: «Een student die aan de in de eerste zin bedoelde voorwaarde en de overige voorwaarden voor inschrijving voldoet, wordt voor een versneld traject ingeschreven;
- In de laatste volzin van artikel 7.28, «de artikelen 7.25 en 7.27» vervangen door: de artikelen 7.26 en 7.27.
- In artikel 7.31c «al dan niet» vervangen door: niet.
- In artikel III, onder A, subonderdeel 2, «in afwijking van de artikelen 24a, eerste lid, en 24b, eerste lid, « vervangen door: in afwijking van de 7.24a, eerste lid, en artikel 7.24b, eerste lid.