

Vergaderjaar 1989-1990

21 073

## Bepalingen met betrekking tot het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek)

C

### ADVIES RAAD VAN STATE

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 6 juli 1990

Bij Kabinetsmissive van 11 juni 1990, no. 90.007120, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Onderwijs en Wetenschappen, mede namens de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt een reeds aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal aangeboden nota van wijziging op het voorstel van wet, houdende bepalingen met betrekking tot het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek), met toelichting (stuk nr. 5).

1. Volgens de ondertekenaars van de nota van wijziging biedt de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW), zoals ingediend in 1989, een geschikt kader voor de gewenste ontwikkeling van het hoger onderwijs en het wetenschappelijk onderzoek. De regeling behoeft naar hun mening slechts op een aantal punten te worden aangepast.

De ondertekenaars achten onder meer een omvangrijker zelfregulering en een grotere zorg voor kwaliteit wenselijk. De relatie tussen overheidsverantwoordelijkheid en zelfregulering wordt besproken in hoofdstuk 1.2 van de toelichting.

### NADER RAPPORT

Aan de Koningin

Zoetermeer, 14 september 1990

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 11 juni 1990, nr. 89.007120, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake de bovenvermelde nota van wijziging rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 6 juli 1990, nr. W05.90.0240, bied ik U, mede namens de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, hierbij aan.

De Raad van State gaf in overweging het wetsvoorstel niet in de door de nota gewijzigde vorm te handhaven doch dit aan te passen aan de hand van zijn advies.

1. De gedachte van zelfregulering, zoals deze is uitgewerkt in het gewijzigde voorstel van wet, komt tot uitdrukking in een gewijzigde taakstelling voor overheid en instellingen van hoger onderwijs. In de bestaande regelgeving is sprake van een in beginsel limitatief bestand aan bekostigde opleidingen, krachtens afzonderlijke bekostigingsbeschikkingen toebedeeld aan instellingen voor hoger onderwijs.

Het gewijzigde voorstel van wet strekt ertoe een dergelijke vorm van overheidsinterventie te beëindigen. De instellingen zijn vrij in het bepalen van de aard van hun onderwijsaanbod. Deze vrijheid voor de

Daarin wordt naar de mening van het college onvoldoende duidelijk uiteengezet, om welke reden de invoering van het registratiestelsel past in het kader van het streven naar meer zelfregulering. Het is de Raad van State voorts opgevallen, dat in de toelichting een financiële paragraaf ontbreekt. Hierin ware alsnog te voorzien.

2. De Raad acht het noodzakelijk in de toelichting een uiteenzetting op te nemen over de vraag hoe het registratiestelsel met een nieuw beleidscollege en de consequenties van de registratie zich verhouden tot artikel 23 van de grondwet. «Het register is lijdelijk van aard» stelt de toelichting; het college adviseert bij de uitvoering van het registratiestelsel zodanige maatregelen te treffen, dat het vermelde uitgangspunt volledig wordt gehandhaafd. In dit verband zal ook duidelijkheid moeten worden verschaft over de uitwerking van de bekostigingsgrondslag, over de door de minister vast te stellen indeling van het Centraal register en over de relatie tussen beide. Immers, de sector als aangrijpingspunt van sturing in de WHW vervalt; een landelijk register van opleidingen treedt in de plaats «teneinde de herkenbaarheid te bevorderen en voor de kwaliteitszorg een gedefinieerd referentiepunt te hebben». Een nadere toelichting komt de Raad met betrekking tot de begrippen aangrijpingspunt en referentiepunt dan ook noodzakelijk voor.

instellingen heeft, blijkens de considerans, tot doel het vernieuwend vermogen en de maatschappelijke gerichtheid van het hoger onderwijs te vergroten. Voorwaarde voor een doeltreffende realisering van deze vrijheid is evenwel, dat met het oog op de maatschappelijke herkenbaarheid van de onderscheiden opleidingen voor de samenleving inzicht wordt geboden in dat onderwijsaanbod. Een centrale registratie van opleidingen beoogt dat inzicht in het aanbod te bieden. Het registratiestelsel is een wezenlijk element in het concept van zelfregulering en is van belang voor de dynamiek van het systeem.

Door de wijziging, toegelicht in paragraaf 3 van dit rapport, verliezen de financiële consequenties van de introductie van een registratiestelsel aan betekenis. De eventuele consequenties zullen binnen het vastgestelde budget dienen te blijven. Het uitgangspunt van het wetsvoorstel, budgettaire neutraliteit, geldt onverminderd.

2. De vraag hoe het registratiestelsel met een nieuw beleidscollege en de consequenties van de registratie zich verhouden tot artikel 23 van de Grondwet geeft aanleiding tot de volgende uiteenzetting. Allereerst zij opgemerkt dat in de opzet van het voorstel van wet zoals gewijzigd bij tweede nota van wijziging geen sprake meer zal zijn van een nieuwe beleidscollege: de aanleg en beheer van het register zullen aan de inspectie voor het hoger onderwijs worden opgedragen. In paragraaf 3 van dit rapport wordt deze wijziging uiteengezet.

De invoering van een register en de consequenties die het wetsvoorstel aan registratie verbindt doen, naar het oordeel van de ondergetekende, geenszins afbreuk aan de vrijheid van onderwijs, verankerd in het aangehaalde grondwetsartikel. De toelichting stelt, de raad signaleerde dit reeds, dat de registratie lijdelijk van aard is. Deze terughoudendheid komt tot uitdrukking in het derde lid van artikel 7.12c van de nota van wijziging, zoals voorgelegd aan de raad: Het Registratiecollege registreert de opleiding overeenkomstig de door het instellingsbestuur verstrekte gegevens in het Centraal register opleidingen hoger onderwijs. Wel bezit het Registratiecollege, thans de inspectie, de bevoegdheid om registratie te

weigeren wanneer het voorstel van het instellingsbestuur op het punt van de indeling van de opleiding in redelijkheid niet passend kan worden geoordeeld, dan wel het instellingsbestuur in gebreke blijft de registratiegegevens te verstrekken (artikel 7.12c, vierde lid). Door het gebruik van de woorden «in redelijkheid» is aangegeven dat het om een marginale toetsing gaat. De ondergetekende benadrukt dat deze toets niet het karakter heeft van preventief toezicht op het onderwijsaanbod, zoals de in het Academisch Statuut geregelde figuur van goedkeuring van een experimentele studierichting. De toets vormt evenmin een begrenzing van de ruimte waarbinnen de instellingen hun onderwijsaanbod kunnen bepalen, zoals de sectorindeling in het oorspronkelijke voorstel van wet noch een beknotting van de mogelijkheden voor de instellingen om de inrichting van het onderwijs naar eigen inzicht vorm te geven. De wijze van registreren waar in de nota van wijziging voor gekozen is, maakt de instellingen duidelijk hoe zij hun onderwijsaanbod kenbaar maken aan de hand van procedurevoorschriften, informatiecategorieën en ordeningscriteria. De desbetreffende voorschriften zijn voorwaarden voor bekostiging, opdat het de overheid bekend is welke opleidingen bij welke instellingen voor bekostiging in aanmerking komen en ten aanzien van welke opleidingen het toezicht van de overheid zich uitstrekt. In deze zin moet het door de raad genoemde begrip «referentiepunt» worden verstaan. De vraag van de raad met betrekking tot de uitwerking van de bekostigingsgrondslag en de relatie met de indeling van het register beantwoordt de ondergetekende als volgt. In het zesde lid van artikel 7.2 is vastgesteld dat uitsluitend geregistreerde opleidingen bekostigd zullen worden: alleen geregistreerde opleidingen zijn immers opleidingen in de zin van de wet. In zoverre bestaat er een direct verband tussen registratie en bekostiging. In het bestaande bekostigingsstelsel worden opleidingen op basis van verschillende kostprijzen bekostigd. Er is sprake van goedkope en van dure opleidingen. In het kader van de voorgenomen herziening van het bekostigingsstelsel zal ernaar gestreefd worden het aantal verschillende prijscategorieën te beperken. Hoewel de besluitvorming hieromtrent nog

niet is afgerond, bestaat de verwachting dat er verschillende bekostigingsratio's zullen blijven bestaan. Aangezien de ordening van opleidingen in het register verband houdt met intrinsieke overeenkomsten en verschillen van deze opleidingen en dergelijke verschillen ook een rol kunnen spelen bij een eventueel onderscheid in de hoogte van de bekostiging, ligt een inhoudelijke relatie tussen registratie en bekostigingsdifferentiatie voor de hand. De besluitvorming omtrent registratie en de beslissing over de hoogte van bekostiging, aan de hand van de bekostigingsratio's, neergelegd in de algemene maatregel van bestuur ingevolge artikel 2.6, zijn evenwel gescheiden.

3. Een Registratiecollege zal worden belast met de aanleg en het beheer van het Centraal register opleidingen hoger onderwijs en het verstrekken van informatie daaruit. Indien, en dat suggereert de toelichting, de taak van het Registratiecollege daartoe beperkt blijft, rechtvaardigt het belang daarvan evenwel niet de keuze voor een zelfstandig bestuursorgaan. De Raad acht het een tekortkoming in de toelichting, dat die keuze niet overtuigend wordt toegelicht. Tegen een dergelijke keuze kan worden aangevoerd dat de overheid in het kader van het toezicht op het onderwijs reeds de informatie bezit, die in het Centraal register door de instellingen wordt opgeslagen. In dit verband vraagt de Raad zich af, of het niet goedkoper en meer voor de hand liggend is om de informatie aan het publiek van het ministerie te laten uitgaan. Ook de jaarlijkse Studiealmanak van de Vereniging van Samenwerkende Nederlandse Universiteiten (VSNU) en de HBO-raad zou hierbij een rol kunnen vervullen. In de toelichting op de nota van wijziging wordt overigens niet op het kostenaspect van het Centraal register ingegaan. Getoetst aan de nota functionele decentralisatie (Kamerstukken II, 1988/89, 21 042, nr. 2) moet het college constateren dat het toezicht en de rechtsbescherming voor wat betreft de registratieprocedure niet dan wel onvoldoende zijn geregeld. In verband met de rechtsbescherming wijst de Raad nog op artikel 7.12a, negende lid: Op gedragingen van het

3. De opmerkingen en vragen van het college met betrekking tot het Registratiecollege hebben de ondergetekende tot heroverweging aanleiding gegeven. Van belang voor de keuze van de rechtsvorm zijn de taken en bevoegdheden van een dergelijk orgaan en de rechtsgevolgen van registratie. Het verband tussen registratie en bekostiging, neergelegd in artikel 7.2, zesde lid, voert naar het oordeel van de ondergetekende tot de conclusie dat registratie een overheidstaak is. De aanleg en het beheer van het register vormen bij nader inzien evenwel niet een zo specifieke taak dat daarvoor een afzonderlijke behartiging door een nieuw beleidscollege geboden is. Van belang is dat de taken met betrekking tot de registratie van opleidingen verricht worden door een gezaghebbend college dat op vertrouwen bij de instellingen aanspraak kan maken. Het college dient daartoe over een brede kennis en onderwijskundige expertise op het terrein van het hoger onderwijs te beschikken. Om deze redenen is in de tweede nota van wijziging het voorstel neergelegd om deze taak aan de inspectie voor het hoger onderwijs, voor het hoger landbouwonderwijs de inspectie van het landbouwonderwijs, op te dragen. De inspectie zal deze taak uitvoeren binnen de voor haar werkzaamheden geldende kaders, onder ministeriële verantwoordelijkheid. Door deze wijziging behoeven de overige opmerkingen van het college geen bespreking meer.

Registratiecollege is de Wet Nationale ombudsman (Stb. 1989, 235) van toepassing. Het college vraagt zich af, of een aanwijzing ingevolge artikel 1, eerste lid, onder b, van de Wet Nationale ombudsman niet meer voor de hand ligt. Indien het noodzakelijk wordt geacht, dat het Registratiecollege rechtspersoonlijkheid heeft, ware dit bij of krachtens de WHW te bepalen.

4. De vrijheid voor de instellingsbesturen om binnen de gestelde grenzen de hoogte van het collegegeld te bepalen (zie de artikelen 7.36, 7.37 en 7.43) wordt toegelicht met onder andere de stelling dat het streven naar een zelfregulerend stelsel niet succesvol tot stand kan komen, indien de zeggenschap van de instellingen met betrekking tot de prijsbepaling van het onderwijsaanbod niet wordt vergroot. De Raad zal gaarne zien toegelicht om welke redenen de ondertekenaars van mening zijn, dat de instellingen aan deze mogelijkheid behoefte hebben. De Raad dringt er op aan, in de toelichting een beschouwing op te nemen over de vraag, of de mogelijkheid van differentiatie met betrekking tot de collegegelden kan of zal leiden tot een verhevigde concurrentie tussen de universiteiten en de hogescholen. Zo dit het geval mocht blijken, lijkt een verduidelijking nodig van het standpunt van de ondertekenaars van de nota van wijziging: achten zij een dergelijk gevolg niet wenselijk of juichen zij dit juist toe. De Raad wil er voorts op wijzen dat, nu in de nota van wijziging als uitgangspunt wordt gekozen dat de collegegelden als inkomsten van de instellingen worden aangemerkt, de verlaging van de collegegelden direct tot consequentie heeft toeneming van het beslag op de rijksbegroting. Het voorstel heeft een «open-eind karakter»; niet duidelijk is immers hoever het collegegeld zal dalen. De tekorten op de onderwijsbegroting zijn een blijvende zorg. Zo is volgens recente berichten besloten het collegegeld de komende vijf jaren met f. 100,- per jaar te verhogen. De relevantie van de inkomsten uit collegegelden beziend, is de voorgestelde bevoegdheid voor de instellingsbesturen om de collegegelden te verlagen af te raden. De overheid stelt volgens de toelichting slechts een normbedrag vast, dat tevens geldt als ijkpunt voor de compen-

4. In antwoord op de vragen van de raad met betrekking tot de collegegelden merkt de ondergetekende het volgende op. In het streven naar meer differentiatie van het aanbod van hoger onderwijs past evenzeer de mogelijkheid tot variabele collegegelden. Collegegelddifferentiatie biedt de instellingen de mogelijkheid om in onderlinge concurrentie in te spelen op de voorkeuren van studenten.

De studenten zullen de hoogte van het collegegeld mede in de afweging van hun studiekeuze betrekken, waarbij zij er vanuit mogen gaan dat een eventuele verlaging van het collegegeld niet ten koste is gegaan van de kwaliteit van het onderwijs. De opmerking in de toelichting bij de nota van wijziging, dat de collegegelden inkomsten van de instellingen zijn, blijkt tot een misverstand aanleiding te geven. Het «open-eind» karakter van het voorstel heeft geen consequenties voor de omvang van de rijksbijdrage: de strekking van de desbetreffende opmerking is veeleer om te benadrukken dat de rijksbijdrage onafhankelijk van de fluctuaties in de collegegeldinkomsten zal worden bepaald. De instellingen maken derhalve voor eigen rekening gebruik van de hierbedoelde bevoegdheid. De collegegelden vormen een inkomstenbron voor de instellingen. In gevolge de voorgestelde bepaling zijn de instellingen vrij om deze bron al dan niet of niet volledig aan te boren. De gevolgen van het instellingsbeleid op het punt van de collegegelden kunnen niet afgewenteld worden op de rijksbegroting. Ten aanzien van de studiefinanciering geldt mutatis mutandis hetzelfde: de gevolgen van een verlaging van het collegegeld komen ten goede aan de student, niet aan de overheid. Het bedrag voor collegegeld dat bij de vaststelling van het studiefinancieringsbudget in aanmerking wordt genomen is het in de wet genoemde bedrag; dit bedrag verkrijgt daardoor

satie in de studiefinanciering. Niet geheel duidelijk is of hiermee wordt bedoeld dat voor de studiefinanciering het maximumbedrag wordt aangehouden, dan wel het eventueel lagere bedrag dat de instelling heeft gekozen. In de toelichting zal ook aandacht moeten worden besteed aan de vraag, of aan een gedifferentieerd collegegeld niet een gedifferentieerd stelsel van studiefinanciering moet worden gekoppeld.

5. Met betrekking tot artikel 7.46 vraagt de Raad zich af of in het nieuwe vijfde lid daarvan (onderdeel QQ) de doelgroep omschreven als «studenten die behoren tot groepen die zich komend van elders in Nederland gevestigd hebben, anders dan met het oog op studie, of tot hun nakomelingen tot in de derde generatie» voldoende duidelijk is gemarkeerd. Naar de mening van het college vallen personen, die niet tot de blijkens de verwijzing naar het regeringsstandpunt over het WRR-rapport «Allochtonenbeleid» door de bewindslieden beoogde doelgroepen behoren, desniettemin onder deze omschrijving. Het college is voorts van oordeel, dat slechts dan het maken van onderscheid tussen overigens vergelijkbare groepen geen strijd met artikel 1 van de Grondwet oplevert, als de groepen waarop de bepaling betrekking heeft zich in een achterstandsituatie bevinden, ter bestrijding waarvan toepassing van de voorgestelde bevoegdheid nodig is. Het is tegen deze achtergrond noodzakelijk, dat de formulering in artikel 7.46, vijfde lid, een duidelijk onderscheidend vermogen heeft. Naar het oordeel van het college kan zulks niet in een delegatiebepaling aan de minister worden overgelaten. De voorgestelde bepaling ware mitsdien op een andere wijze te formuleren.

6. De Raad is, afgezien van het vorenstaande, van mening dat de aanwijzing van een aparte, geheel ongewogen, lotingsklasse voor deze speciale doelgroep naast de zes lotingsklassen bedoeld in het tweede lid – althans zoals artikel 7.46, vijfde lid, nu is geformuleerd – op gespannen voet staat met artikel 1 van de Grondwet. Het kan toch niet de bedoeling van de grondwetgever zijn geweest, dat achterstandsituaties in algemene zin voetstoots een rechtvaardiging vormen voor een ongelijke behandeling in een specifieke situatie zoals hier wordt

het karakter van een normbedrag, dat onafhankelijk van de feitelijke uitgaven voor collegegeld wordt vastgesteld. De suggestie van de raad om een gedifferentieerd stelsel van studiefinanciering te koppelen aan een gedifferentieerd collegegeld zou de beoogde werking van de bepaling ondergraven.

5, 6. De kanttekeningen van de raad met betrekking tot de voorkeursbehandeling van «studenten die behoren tot groepen personen die zich komend van elders in Nederland gevestigd hebben, anders dan met het oog op studie, of tot hun nakomelingen tot in de derde generatie» hebben tot een aanpassing van de desbetreffende bepaling geleid. De opmerking van het college dat het toch niet de bedoeling van de grondwetgever kan zijn geweest «dat achterstandsituaties in algemene zin voetstoots een rechtvaardiging vormen voor een ongelijke behandeling in een specifieke situatie» heeft daarbij als leidraad gediend. De omschrijving van de doelgroep is nader bepaald door daarin de, specifieke, achterstandsituatie die de grond voor een voorkeursbehandeling vormt te betrekken. Deze aanscherping strekt tot garantie dat een achterstandsituatie die niet betrekking heeft op de deelname aan het hoger onderwijs geen aanleiding kan vormen voor positieve discriminatie bij de loting. Door deze nadere afbakening van de doelgroep en gelet op de omstandigheid dat de reikwijdte van de maatregel beperkt is tot die opleidingen waarvan de inschrijving beperkt is, en mede in aanmerking genomen dat voor de wijze waarop de voorkeursbehandeling plaatsvindt het instrument van een tot de factor 2,0 verhoogde inlotingskans is gekozen, en niet een quotum of een inlotingskans hoger dan 2,0 wordt vastgesteld, voldoet de maatregel naar het oordeel van de ondergetekende aan de beginselen van redelijkheid en proportionaliteit en kan deze de toets aan artikel 1 van de Grondwet doorstaan.

voorgesteld. Met name is de Raad – ook door het ontbreken van voldoende toelichting – er niet van overtuigd, dat met dit voorstel aan de zogenaamde redelijkheidseis en proportionaliteitseis wordt voldaan.

7. Artikel 7.48 geeft de bevoegdheid de inschrijving te beperken op grond van maatschappelijke behoefte. Het criterium is het in aanmerkelijke mate overtreffen van de maatschappelijke behoefte aan afgestudeerden van een bepaalde opleiding door het aanbod daarvan. Maatschappelijke behoefte wordt daarbij nader bepaald door de omschrijving «daaronder begrepen de behoefte van de arbeidsmarkt, mede gelet op het belang van een doelmatige besteding van overheidsmiddelen met het oog op de maatschappelijke behoefte aan afgestudeerden van andere opleidingen». De voorgestelde bepaling is naar de mening van de Raad dermate ruim geformuleerd dat de hantering van de bevoegdheid onvoldoende voorspelbaar en controleerbaar is. In vergelijking met artikel 7.48 van het wetsvoorstel is het nu voorgestelde artikel te vaag. De Raad geeft daarom de voorkeur aan het oorspronkelijke artikel.

7. Anders dan de raad hecht de ondergetekende aan handhaving van het criterium «maatschappelijke behoefte» als grond voor beperking van de inschrijving, om de volgende redenen. In het algemeen neemt de maatschappelijke behoefte aan hoger opgeleiden toe. Het streven van de ondergetekende is er dan ook op gericht de deelname aan het hoger onderwijs te vergroten. Als uitgangspunt geldt dat een afstemming van vraag en aanbod slechts effectief kan worden gerealiseerd door zelfregulering. Van dit uitgangspunt dient slechts te worden afgeweken indien verspilling van door de overheid beschikbaar gestelde middelen dreigt. In het oorspronkelijke voorstel van wet was hiertoe voorzien in een bepaling ter beperking van de inschrijving op grond van de behoefte van de arbeidsmarkt. Bij een in pluriformiteit toenemend aanbod van hoger opgeleiden blijkt dit criterium in toenemende mate beperkend. Arbeidsmarkt knelpunten zijn weliswaar het duidelijkste signaal voor een veranderende maatschappelijke behoefte, maar zeker niet het enige. Niet altijd immers kan bij een toenemende differentiatie van het onderwijsaanbod de maatschappelijke behoefte direct worden gerelateerd aan de behoefte van de arbeidsmarkt. Het wordt steeds moeilijker een duidelijk afgebakend arbeidsmarktsegment aan te wijzen voor afzonderlijke opleidingen behorend tot het hoger onderwijs. Dit geldt met name voor het wetenschappelijk onderwijs. Tegen de achtergrond is in de nota van wijziging een verbreding van arbeidsmarktfixus tot maatschappelijke behoefte fixus voorgesteld. De primaire verantwoordelijkheid van de instellingen voor de inrichting van het onderwijs blijft daarbinnen gewaarborgd. Een fixus op grond van de maatschappelijke behoefte fixeert het punt waar vraag en aanbod elkaar ontmoeten in het licht van de maatschappelijke behoefte aan hoger opgeleiden en is niet gericht op taakverdeling, concentratie of schaalvergroting. Om die reden dient bij de toepassing van dit

instrument een evenredige verdeling van het aantal plaatsen over de desbetreffende instellingen in acht te worden genomen. Ook voor een specifiek volume- of doelgroepenbeleid biedt het criterium geen aanknopingspunt. Teneinde tot een zorgvuldige afweging te komen voordat tot toepassing van de maatschappelijke fixus wordt overgegaan, is in het gewijzigde voorstel van wet een zware procedure voorgeschreven. Een dergelijke maatregel komt bij algemene maatregel van bestuur tot stand. Het ontwerp van een dergelijk besluit wordt voorgelegd aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat het voornemen daartoe in het Hoger Onderwijs en Onderzoek Plan is aangekondigd.

8. Door de in artikel 2.9 voorgestelde uitbreiding van het jaarverslag met een onderdeel betreffende het voorgenomen beleid krijgt het jaarverslag een dusdanig karakter dat een meer daarop toegesneden aanduiding naar het oordeel van de Raad wenselijk is. De Raad geeft dan ook in overweging het onderdeel de aanduiding jaarplan te geven.

8. De verplichting voor de instellingen tot het indienen van een ontwikkelingsplan is vervallen. Dit brengt mee dat de instellingen langs een andere weg moeten aangeven welke voornemens bestaan ten aanzien van de werkzaamheden van de instellingen en welke consequenties zij verbinden aan de resultaten van de kwaliteitsbewaking. Na ampele overweging is voor het jaarverslag als medium gekozen. Het jaarverslag biedt een goede gelegenheid om op basis van een terugblik («acta») vooruit te zien («agenda»). Een en ander maakt deel uit van de openbare verantwoording van de instellingen voor de verrichte werkzaamheden en de besteding van de middelen. In dit licht bezien zou de vervanging van de term «jaarverslag» door «jaarplan» geen verbetering betekenen.

9. De hoofdonderdelen van het in artikel 7.12b geregelde Centraal register opleidingen hoger onderwijs betreffen ingevolge het derde lid de gebieden landbouw en natuurlijke omgeving, techniek en recht. Bij de Raad rijst de vraag of hierbij ook niet het gebied geneeskunde moet worden vermeld. Overigens geldt hetzelfde ten aanzien van artikel 7.15. Indien dit gebied niet wordt opgenomen ware in de toelichting de reden daarvoor aan te geven.

9. Aangezien ten aanzien van opleidingen op de gebieden landbouw en natuurlijke omgeving, techniek en recht afwijkende wettelijke titulatuurvoorschriften gelden, zijn deze gebieden door de wet als onderdelen aangemerkt. Dit sluit niet uit dat ook andere gebieden bijvoorbeeld geneeskunde, als zelfstandig onderdeel in het register vermeld worden, maar de noodzaak om daartoe op het niveau van de wet een bepaling op te nemen ontbreekt. Bij de inpassing van voorschriften met betrekking tot de academische ziekenhuizen kan bezien worden of een dergelijk wettelijk voorschrift niettemin noodzakelijk is.



10. Het voornemen, aangekondigd in hoofdstuk 1, onderdeel 1.2, van de toelichting, om met betrekking tot het wetenschappelijk onderzoek de rol van de tweede geldstroom te vergroten, stelt de Raad voor de vraag of – nu dit ten koste zal gaan van het A-deel en het B-deel van de eerste geldstroom – dit niet zal leiden tot een niet te verantwoorden inbreuk op de beslissingsvrijheid van in het bijzonder de besturen van de bijzondere universiteiten en eventueel zelfs in bepaalde gevallen tot een algehele loskoppeling van onderwijs en onderzoek. Het college acht een nadere toelichting noodzakelijk.

11. In de toelichting wordt het voornemen uitgesproken om de thans geldende bepalingen met betrekking tot de titulatuur te laten vervallen. Dergelijke voorstellen worden evenwel thans niet gedaan. De Raad volstaat met betrekking tot deze kwestie met de constatering dat dit voornemen zijns inziens thans prematuur is en daarbij van een zwakke motivering is voorzien.

12. Voor enkele redactionele kanttekeningen moge het college verwijzen naar de bij het advies behorende bijlage.

10. De vraag van de raad of een accentverzwaring van de tweede geldstroom tot een aantasting van de beslissingsvrijheid van het bijzonder onderwijs en tot een loskoppeling van onderwijs en onderzoek zou leiden, beantwoordt de ondergetekende als volgt. Allereerst zij benadrukt dat het beleidsvoornemen voor bijzondere instellingen geen andere consequenties heeft dan voor openbare instellingen. De achtergrond van het voornemen om een deel van het volume van de eerste geldstroom over te hevelen naar de tweede geldstroom, een voornemen waaraan reeds in het begin van de jaren '80 uiting is gegeven, is de wens om door middel van concurrentie de dynamiek en de kwaliteit van het onderzoek te versterken. Over de vormgeving van en het tempo waarin de overheveling van middelen plaats zal vinden, vindt nog overleg plaats. De overheveling laat de primaire taakstelling van de instellingen ten aanzien van onderwijs en onderzoek onverlet.

11. Van de kanttekening van de raad met betrekking tot de titulatuur heeft de ondergetekende kennis genomen. De besluitvorming omtrent dit onderwerp bevindt zich nog in een voorbereidend stadium. Zodra deze besluitvorming tot de conclusie heeft geleid dat aanleiding bestaat op dit punt tot wetwijziging te komen, zullen de daartoe noodzakelijke bepalingen in een nota van wijziging neergelegd worden.

12. De redactionele kanttekeningen van het college hebben tot een aanpassing van artikel 7.11, tweede lid, geleid. De overige suggesties met betrekking tot de tekst zijn niet van dien aard dat daarvoor een aanpassing bewerkstelligd zou moeten worden: de door de raad in overweging gegeven formuleringen zijn het equivalent van reeds elders in het, gewijzigde, voorstel van wet gehanteerde begrippen (artikel 1.7, vijfde lid, gewijzigd voorstel van wet, artikel 7.58, derde lid, en 8.39, oorspronkelijk voorstel van wet). Ten aanzien van de redactionele kanttekeningen met betrekking tot de toelichting zij opgemerkt dat de toelichting bij onderdeel 2.4.1. abusievelijk de zinsnede «in februari» in plaats van «voor 1 februari» bevat en dat de verwijzing in onderdeel C naar artikel 7.12d had moeten luiden: artikel 7.12c.

De Raad van State geeft in overweging het wetsvoorstel niet in de door de nota gewijzigde vorm te handhaven doch dit aan te passen aan de hand van het vorenstaande.

De Vice-President van de Raad van State,  
W. Scholten

De wijzigingen waartoe het advies van de Raad van State aanleiding heeft gegeven, zijn neergelegd in een tweede nota van wijziging en aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal aangeboden.

De Minister van Onderwijs en Wetenschappen,  
J. M. M. Ritzen

**Lijst van redactionele kanttekeningen, behorende bij het advies nr. W05.90.0240 van de Raad van State van 6 juli 1990**

- In onderdeel N dient «ter kennis aan» te worden vervangen door: ter kennisneming aan.
- In de onderdelen BB en DD dient «tenminste» te worden vervangen door: ten minste.
- In de onderdelen XX, YY, EEE, FFF en GGG dient te worden gesproken van het treffen van een regeling in plaats van het sluiten van een regeling.
- De hoofdstukaanduiding van hoofdstuk 2 en de aanduiding van onderdeel 2.1 van dat hoofdstuk dienen in de tekst van de toelichting te worden aangegeven.
- In de toelichting dient in de derde alinea van onderdeel 2.4.1. «dat instellingen in februari» te worden gewijzigd in: dat opleidingen vóór 1 februari.
- In de artikelsgewijze toelichting dient in de toelichting op onderdeel C «7.12d» te worden gewijzigd in: 7.12c.