

Vergaderjaar 1991-1992

21 073

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

D

ADVIES RAAD VAN STATE

NADER RAPPORT

Aan de Koningin

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 4 september 1991

Zoetermeer, 17 december 1991

Bij Kabinetsmissive van 14 mei 1991, no. 89.007120, 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 ontwerp-nota van wijziging op het gewijzigde voorstel van wet, houdende bepalingen met betrekking tot het hoger onderwijs en het wetenschappelijk onderzoek (Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek), met toelichting.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 14 mei 1991, 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 4 september 1991, nr. W05.91.0238, bied ik U, mede namens de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij hierbij aan.

De Raad van State geeft in overweging om de nota van wijziging niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met zijn opmerkingen rekening zal zijn gehouden.

1. De Raad van State constateert dat bij deze nota van wijziging een voorstel wordt ingediend dat zowel voor studenten als voor de instellingen voor hoger onderwijs als ingrijpend kan worden gekenschetst. In verband hiermede moeten naar het oordeel van de Raad met betrekking tot deze nota van wijziging ten minste dezelfde procedurele waarborgen in acht worden genomen als gelden voor voorstellen van wet. Daarbij denkt het college met name aan de deregulerings-toetsing. In de toelichting wordt aan dit aspect geen aandacht geschonken; een dereguleringsparagraaf ontbreekt. Een dergelijke

1. Met betrekking tot de ontwerp-nota van wijziging zijn dezelfde procedurele waarborgen in acht genomen als gelden voor voorstellen van wet. Uit dien hoofde is de ontwerp-nota voor advies aan de Onderwijsraad voorgelegd en voor commentaar aan de instellingen voor hoger onderwijs en de studentenorganisaties. Vervolgens is het ontwerp, na behandeling in de ministerraad, bij de Raad van State aanhangig gemaakt. De toetsingspunten voor een sober en terughoudend wetgevingsbeleid zijn daarbij niet verontachtzaamd, maar hebben niet hun neerslag gevonden in een afzonderlijke dereguleringspa-

paragraaf ware alsnog in de toelichting op te nemen, waarbij in het bijzonder aandacht ware te besteden aan het hierna gestelde aan het slot van de punten 7 en 9 van dit advies.

2. Het idee om een bindend advies in te voeren, komt naar voren in de twee hoofdlijnenakkoorden die de bewindslieden hebben gesloten met respectievelijk de universiteiten en de hogescholen (Kamerstukken II 1990/91, 21 820, nrs. 1-8). In deze akkoorden, ondertekend op 19 december 1990, komen partijen een aantal beleidsmaatregelen overeen met betrekking tot het onderwijs. Eén van de onderdelen daarvan houdt in dat de bewindslieden op zich nemen een bindend advies wettelijk mogelijk te maken. Dit beleidsvoornemen maakt deel uit van een aantal voornemens die onderling ten nauwste samenhangen. De Raad mist in de toelichting een weergave van de vorderingen in het bereiken van deze voornemens.

3. Gelet op de problemen met de studievoortgang in Nederland acht ook de Raad het van groot belang dat maatregelen worden genomen onder meer gericht op een betere studiebegeleiding, een beheersing van de studielast en een bewaking van de studievoortgang. Toch heeft de onderhavige nota van wijziging, die in het bijzonder op het laatstvermelde aspect is gericht, bij de Raad een aantal vragen en bedenkingen opgeroepen. Deze vragen en opmerkingen richten zich op de gekozen uitwerking die naar 's Raads mening tot ernstige problemen kan leiden.

4. Naar het oordeel van de Raad vraagt de invoering van het voorstel om een zorgvuldige voorbereiding, zowel voor wat betreft de noodzakelijke studiebegeleiding als het bezien van de organisatorische en technische consequenties. In dat licht is de Raad van oordeel dat dit voorstel niet op korte termijn zal worden ingevoerd. In dit verband wijst de Raad op het advies van de Onderwijsraad waarin wordt

ragraaf. Naar aanleiding van het advies van de raad is, in het raam van de hiervoor geschetste zorgvuldige procedure, aan de toelichting alsnog een dereguleringsparagraaf toegevoegd. De ondergetekende heeft er naar gestreefd deze paragraaf niet een herhaling van reeds elders in de toelichting opgenomen beschouwingen te doen zijn, maar veeleer een overzicht van de conclusies waartoe de dereguleringsstoets heeft geleid, onder verwijzing naar de daaraan ten grondslag liggende overwegingen.

2. Op de voortgang van de andere in de hoofdlijnenakkoorden met hogescholen en universiteiten afgesproken beleidsmaatregelen inzake het onderwijs is in het ontwerp Hoger Onderwijs en Onderzoek Plan (HOOP) 1992 nader ingegaan. Daarin wordt geconstateerd dat de instellingen vele nieuwe initiatieven ondernemen ter verbetering van de organisatie van het onderwijs. In de toelichting bij de nota van wijziging is hieraan, naar aanleiding van de opmerkingen van de raad, een passage gewijd.

3/4. Het geven van studieadviezen aan het einde van het eerste studiejaar behoort reeds vele jaren tot de praktijk van het Nederlandse hoger onderwijs. Ook het verlenen van studieadviezen met een bindend karakter is in ons land niet onbekend. De mogelijkheid om een student op basis van zijn studieprestaties af te wijzen – het zogenaamde *judicium abeundi* – bestond op grond van artikel 13 van de Wet rijksuniversiteit Rotterdam (Stb. 1973, 8) tot aan de invoering van de Wet op het wetenschappelijk onderwijs (Stb. 1986, 414). Tegen deze achtergrond lijken de technische en organisatorische consequenties van de invoering van een bindend studieadvies voor de instellingen van hoger onderwijs niet onoverkomelijk. De ondergetekende is dan ook van oordeel dat een verantwoorde invoering van deze maatregel op korte termijn mogelijk is. Daarbij wijst de ondergetekende erop dat de nota van wijziging een geleidelijke invoering van het bindend studieadvies mogelijk

herinnerd aan de conclusie in het Hoger Onderwijs en Onderzoek Plan 1990, inhoudende dat de propedeuse (en de daaraan verbonden functies) grondig geëvalueerd zullen moeten worden. Uit paragraaf 2 van de toelichting blijkt dat deze evaluatie nog niet is voltooid, maar dat een voortdurende dialoog heeft plaatsgevonden over de propedeuse, die ertoe heeft geleid dat de bepaling in het voorstel van Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW) omtrent de functies van de propedeuse werd geschrapt. De Raad adviseert over de relatie tussen dit aspect en het onderhavige voorstel in de toelichting een beschouwing te geven.

5. In het voorontwerp van de nota dat aan de adviesorganen is aangeboden, werd als criterium voorgesteld de vraag of de student, op basis van in het eerste jaar behaalde resultaten, geschikt is om naar verwachting de studie binnen de cursusduur te voltooien, dit behoudens de aanwezigheid van

maakt. Naar aanleiding van het advies van de raad is in de toelichting hierop nader ingegaan. Het voorstel is zo vormgegeven dat instellingen zelf kunnen beslissen wanneer en bij welke opleidingen een bindend studie-advies ingevoerd wordt. Een geleidelijke invoering schept gelegenheid voor maatschappelijke gewenning en maakt het mogelijk ervaring op te doen met onverhoopte uitvoeringstechnische problemen. Een separate evaluatie van de werking van de propedeuse is daartoe niet vereist. In het HOOP 1990 werd een beleidsnotitie aangekondigd over differentiatie in het opleidingsaanbod, waarbij ook de werking van de propedeuse aan de orde zou komen. Zoals aangegeven in een brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal d.d. 7 maart 1990 (Kamerstukken II, 1989/90, 21 415, nr. 11) is afgezien van het uitbrengen van een dergelijke notitie, omdat over differentiatie van het opleidingsaanbod advies werd gevraagd aan de Adviesraad voor het hoger onderwijs. De gedachtenvorming met betrekking tot de propedeuse heeft toen een kristallisatiepunt gekregen in de discussie over de hoofdlijnenakkoorden met de hogescholen en universiteiten. De uitvoerbaarheid van de gemaakte afspraken, ook die met betrekking tot de propedeuse, is bij die gedachtenwisseling uiteraard aan de orde geweest. In dit verband zij voorts gewezen op de relatie van het onderhavige voorstel met het vervallen van de bepaling omtrent de drie functies van de propedeuse. Die bepaling is vervallen omdat de functies nauwelijks geoperationaliseerd konden worden. In paragraaf 7.2. van de memorie van antwoord is hierbij uitvoerig stilgestaan. Ook in de toelichting bij de onderhavige nota van wijziging (blz. 6/7) is hieraan de nodige aandacht besteed. Het voorstel voor een bindend studie-advies maakt een beter operationaliseerbare invulling van de doelstellingen van de propedeuse door de instellingen mogelijk.

5. In de toelichting (pag. 15/16) is reeds uiteengezet op welke wijze het prospectieve element in de nota van wijziging geconcretiseerd wordt. De twijfels van de Onderwijsraad op dit punt hadden niet betrekking op het prospectieve element als zodanig, maar veeleer op het bereik van de prognose, namelijk de beoordeling

persoonlijke omstandigheden. De Onderwijsraad stelt in zijn advies van 19 maart 1991 de vraag of de studieresultaten van één jaar voldoende houvast bieden om definitieve en zorgvuldige uitspraken te doen met betrekking tot een relatief ver in de toekomst gelegen situatie. De Onderwijsraad heeft dan ook twijfels over het prospectieve karakter van het criterium. De bewindslieden stellen in de toelichting dat zij, naar aanleiding van deze kritiek van de Onderwijsraad, het criterium zodanig hebben aangepast dat de regeling beter uitvoerbaar wordt. De Raad tekent hierbij nog aan dat ook het thans geformuleerde criterium prospectieve elementen niet kunnen worden ontzegd. Op dit aspect ware in de toelichting nader in te gaan.

van de geschiktheid om na het behalen van de propedeuse de studie af te ronden in de cursusduur van de doctorale fase. De Onderwijsraad knoopte daaraan de suggestie vast om de prognose niet betrekking te doen hebben op de geschiktheid om de opleiding, na voltooiing van de propedeutische fase, in de cursusduur van de doctorale fase af te ronden, maar op de voltooiing van de propedeutische fase in twee jaar. Ook dit criterium kent echter het bezwaar dat het instellingsbestuur gehouden is om een oordeel omtrent de individuele geschiktheid van de student uit te spreken. Ter voorkoming van zware uitvoeringslasten is het geschiktheids criterium geobjectiveerd. In de aan de Raad van State voorgelegde ontwerp-nota van wijziging speelt het prospectieve element van het geschiktheids criterium uitsluitend een rol bij de vaststelling van de norm waaraan de studenten moeten voldoen. De beoordeling van de individuele student kan daardoor beperkt blijven tot een toets van zijn studieresultaten aan die, vooraf vastgestelde en bekendgemaakte, norm. In artikel 7.7a, tweede lid, is met zoveel woorden neergelegd dat de student wiens studieresultaten niet voldoen aan de norm niet geschikt geacht moet worden voor de opleiding. Het prospectieve element in het geschiktheids criterium is daardoor geobjectiveerd. De toelichting is op dit punt verduidelijkt.

6. Blijkens de toelichting (paragraaf 3.2.) is de student die is afgewezen voor een opleiding aan een instelling voor hoger onderwijs vrij aan dezelfde instelling of elders een nieuwe opleiding te beginnen. De Raad acht dit een juist uitgangspunt. Vraagtekens zet hij bij de mogelijkheid die aan studenten wordt geboden zich aan een andere instelling te laten inschrijven voor dezelfde of een soortgelijke opleiding. De Raad is door de daarvoor aangevoerde argumenten niet overtuigd en vreest dat langs deze weg de effectiviteit van de voorgestelde maatregel belangrijk zal worden aangetast. De argumentatie in de toelichting ware te versterken.

6. De ondergetekende deelt niet de vrees van de raad dat de mogelijkheid die aan studenten die zijn afgewezen wordt geboden om zich aan een andere instelling voor eenzelfde of een soortgelijke opleiding in te schrijven de effectiviteit van de maatregel in belangrijke mate zal aantasten. Juist het onthouden van een dergelijke keuzemogelijkheid aan de student zou, in het kader van de vergrote programmeervrijheid voor de instellingen, tot ondoelmatigheden aanleiding kunnen geven. Van de student mag worden verwacht dat hij op basis van het ontvangen studie-advies niet opnieuw een verkeerde of risicovolle keuze maakt. De toelichting is op dit punt aangescherpt.

7. In de toelichting (aan het slot van de eerste paragraaf) wordt gesteld dat het hier gaat om een

7. De ondergetekende wijst er naar aanleiding van de kanttekeningen van de raad op dat een

onderwijskundige ingreep, gericht op verhoging van het algehele rendement van het hoger onderwijs. Hiervan uitgaande, kan de Raad niet begrijpen dat de invoering van de maatregel geen budgettaire gevolgen heeft, zoals in de toelichting wordt gesteld. Immers, verhoging van het algehele rendement van het hoger onderwijs zal toch op den duur tot besparingen moeten kunnen leiden. De toelichting verdient op dit punt uitbreiding. De vermelde passage geeft overigens naar het oordeel van de Raad weinig inzicht in de mate waarin het rendement naar verwachting als gevolg van de maatregel zal toenemen. Dit klemt te meer gelet op de hierna te signaleren taakverzwaringen voor (het personeel van) de instellingen. De Raad heeft een analyse van kosten en baten in de toelichting gemist. In een en ander ware te voorzien.

8. Ten aanzien van de toetsing door het college van beroep voor de examens (artikel 7.53 WHW) kan de vraag worden gesteld hoe het college een afwijzing toetst, wanneer de student zich heeft beroepen op persoonlijke omstandigheden en het instellingsbestuur dit beroep niet heeft gehonoreerd. Volgens artikel 7.53, vierde lid, WHW toetst het college slechts marginaal. Dit betekent dat het college van beroep alleen kan oordelen over de vraag of het instellingsbestuur in redelijkheid tot de conclusie heeft kunnen komen dat persoonlijke omstandigheden niet aanwezig waren of althans geen verontschuldiging vormden voor het onvoldoende studieresultaat. In dit verband vraagt de Raad zich af of het begrip «persoonlijke omstandigheden» niet in de WHW zelf of in een algemene maatregel van bestuur nader geconcretiseerd zou moeten worden ter voorkoming van rechtsongelijkheid en rechtsonzekerheid. In dit verband merkt de Raad tevens – en met nadruk – op dat, afgezien van de uitvoeringsmoeilijkheden die met de introductie van het begrip persoonlijke omstandigheden gepaard gaan, de regeling daardoor tevens fraudegevoelig wordt. Een uiteenzetting in de toelichting over

rendementsverhoging niet altijd gepaard gaat met besparingen. Het is immers denkbaar dat de totale studietijd van studenten toeneemt wanneer meer studenten dan nu het geval is hun studie voltooiën in plaats van uit te vallen. De toelichting is in deze zin aangepast. Wel betekent een hoger rendement dat de ingezette middelen doelmatiger worden aangewend. Deze doelmatigheidswinst weegt op tegen eventuele taakverzwaringen voor het personeel, zodat sprake is van een verantwoord evenwicht tussen baten en lasten. Aangezien naar verwachting slechts een kleine groep studenten in aanmerking zal komen voor een afwijzing, zal overigens slechts van een beperkte taakverzwaring sprake zijn. De instellingen kunnen daarop bij de invulling van het instrument zelf invloed uitoefenen. Daarenboven betreft een dergelijke taakverzwaring aangelegenheden die tot de normale werkzaamheden behoren, zoals studiebegeleiding en voortgangscntrole. Onder punt 9 van dit rapport zal nader op dit aspect worden ingegaan.

8. In reactie op de opmerking van de raad dat het college voor beroep voor de examens een afwijzingsbeslissing slechts marginaal kan beoordelen, zij erop gewezen dat de toetsingsgronden ruimer zijn dan de raad doet voorkomen. Het college van beroep voor de examens voert een zogenaamde rechtmatigheidstoets uit. Naast de door de raad genoemde «c-grond», de redelijkheidstoets, kent artikel 7.53, vierde lid, de volgende beroepsgronden:

- a. strijd met enig algemeen verbindend voorschrift,
- b. détournement de pouvoir,
- d. strijd met enig ander algemeen beginsel van behoorlijk bestuur.

Dit betekent dat het college niet slechts beoordeelt of het instellingsbestuur in redelijkheid tot de conclusie heeft kunnen komen dat persoonlijke omstandigheden niet aanwezig waren of althans geen verontschuldiging vormden voor het onvoldoende studieresultaat, maar ook of de afwijzingsbeslissing zowel naar inhoud als totstandkoming conform de daarvoor geldende voorschriften is genomen en voldoet aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Deze gronden komen overeen met de gronden waarop het college van beroep voor

dit aspect is noodzakelijk. Wellicht kan daarbij tevens inzicht worden verschaft in de wijze waarop de thans functionerende beoordelingscommissies, geroepen om te oordelen over de vraag of studievertragingen gerechtvaardigd zijn te achten, hun arbeid verrichten.

het hoger onderwijs beslissingen van het instellingsbestuur met betrekking tot bijvoorbeeld verlenging en beëindiging van inschrijving en met betrekking tot financiële ondersteuning van auditoren toetst. De toetsingsgronden zijn ontleend aan artikel 8, eerste lid, van de Wet Arob. De ondergetekende deelt niet de vrees van de raad dat de introductie van het begrip «persoonlijke omstandigheden» de regeling fraudegevoelig maakt. Een heldere afbakening van het begrip «persoonlijke omstandigheden» en de vormgeving van een zorgvuldige procedure door de instelling beperken de kans op fraude. Een «automatische» afwijzing bij het niet voldoen aan de studievereisten, ongeacht zwaarwegende omstandigheden van persoonlijke aard die de student ter verklaring van de studievertraging zou kunnen aanvoeren, zou daarenboven de regeling aan haar doel voorbij doen schieten. Naar aanleiding van het advies van de raad wordt het begrip «persoonlijke omstandigheden» in een algemene maatregel van bestuur geconcretiseerd. De «persoonlijke omstandigheden» zijn dezelfde omstandigheden als het instellingsbestuur in aanmerking neemt bij de financiële ondersteuning van studenten en auditoren bij overschrijding van de inschrijvingsduur (artikel 7.44, derde lid).

9. Naar de Raad meent, zal rekening moeten worden gehouden met een toename van het aantal beroepsprocedures tegen de vaststelling van tentamencijfers. Op dit moment heeft een beroepsprocedure over een tentamen meestal alleen zin als daarmee een onvoldoende zou kunnen worden omgezet in een voldoende. Wanneer echter een instellingsbestuur voor een bepaalde opleiding heeft bepaald dat studenten, die bijvoorbeeld gemiddeld minder dan 50 punten voor hun tentamens hebben gehaald, een afwijzing kunnen krijgen. Dan kan het voor studenten zinvol worden om over elk tentamenresultaat te gaan procederen. In de toelichting – bijvoorbeeld in de nog in te voegen dereguleringsparagraaf – ware uitvoerig in te gaan op de als gevolg van een en ander te vrezen taakverzwaring voor (het personeel van) de instellingen voor hoger onderwijs.

9. Hoewel niet aannemelijk is dat de instellingen eisen zullen stellen aan de behaalde tentamencijfers naast of in plaats van eisen met betrekking tot het aantal studiepunten, bedoeld in artikel 7.3, kan niet worden uitgesloten dat het aantal beroepsprocedures tegen tentamencijfers een, geringe, stijging zal vertonen. De ondergetekende verwacht evenmin dat de introductie van het «bindend advies» tot een meer dan geringe toeneming van beroepsprocedures tegen de vaststelling van de uitslag van een tentamen zal leiden. De verwachting is gewettigd dat slechts een beperkt aantal studenten in de «gevaarzone» zal geraken. Daar komt bij dat uitsluitend in grensgevallen, waarin het verschil tussen zakken en slagen enkele tienden van punten bedraagt, de kans op een succesvol beroep niet illusoir is. Wat betreft de mate van taakverzwaring die het invoeren van het «bindend

advies» voor de instellingen meebrengt zij er allereerst op gewezen dat onder vigeur van de geldende wetgeving de instellingen reeds verplicht zijn om alle nieuwe studenten na één jaar schriftelijk van advies te dienen. De onderhavige nota van wijziging introduceert slechts het element «afwijzing». De taakverzwaring die dit meebrengt is afhankelijk van de besluitvorming door de instellingen zelf. De instelling kan zelf invloed uitoefenen op het aantal afwijzingen dat jaarlijks genomen wordt: allereerst door te bepalen ten aanzien van welke opleidingen een bindend advies gegeven kan worden en vervolgens door de norm waaraan de studieresultaten moeten voldoen vast te stellen.

10. De Raad veracht – zoals hiervoor reeds werd vermeld – grote moeilijkheden met betrekking tot het uit het voorgestelde systeem voortvloeiende tijdsbeslag. Indien het instellingsbestuur wil overgaan tot het verbinden van een afwijzing aan een negatief studieadvies, dan moet achtereenvolgens, naar de Raad verwacht, het volgende gebeuren:

- aan de hand van de behaalde studieresultaten moet worden vastgesteld dat de student niet voldoet aan de gestelde eisen;
- er moet worden nagegaan of de student tijdens een eerder gesprek persoonlijke omstandigheden heeft aangevoerd, en er moet beoordeeld worden of die omstandigheden aanleiding kunnen zijn om een afwijzing achterwege te laten;
- eventueel zal een gesprek met de student moeten plaatsvinden;
- de afwijzing moet op facultair niveau worden opgesteld en gemotiveerd en moet vervolgens op instellingsniveau worden vastgesteld;
- de student moet een periode van dertig dagen worden gegund om beroep te kunnen instellen (artikel 7.53, vijfde lid, WHW);
- als beroep is ingesteld, moet het college van beroep voor de examens een besluit nemen. Na dit besluit moet de student nog voldoende tijd hebben om zich in te schrijven voor een andere opleiding.

De Raad is op grond van de stukken van oordeel dat met deze regeling een nagenoeg onuitvoerbare opdracht wordt gegeven aan de besturen van de instellingen van de faculteiten en aan de bij de procedure betrokken docenten. Indien de bewindslieden deze zaak

10. Wat de uitvoerbaarheid betreft wordt allereerst herhaald dat de instelling daar zelf invloed op uit kan oefenen door te bepalen ten aanzien van welke opleidingen een bindend advies gegeven kan worden, door het vaststellen van de norm waaraan de studieresultaten moeten voldoen en door het vormgeven van de procedure. Aan de opmerkingen van de raad op dit punt lijkt overigens de veronderstelling ten grondslag te liggen dat gehele procedure zich binnen een tijdspanne van enkele weken af moet spelen. Een dergelijke veronderstelling vindt geen steun in de voorgestelde bepalingen noch in de daarbij gegeven toelichting. De afwijzing vormt het sluitstuk van de studievoortgangscntrole gedurende het eerste jaar. Reeds in de loop van dat studiejaar wordt duidelijk welke studenten eventueel in aanmerking komen voor een afwijzing. Ten aanzien van die studenten zal een gerichte studiebegeleiding plaats kunnen vinden, bijvoorbeeld door aan de hand van de eerste signalen over achterblijvende studieresultaten een gesprek over de studievoortgang te voeren. In een dergelijk gesprek bestaat voor de student gelegenheid om vroegtijdig zijn ervaringen met de studie kenbaar te maken, mede in het licht van zijn persoonlijke omstandigheden. De voor de besluitvorming door het instellingsbestuur relevante gegevens behoeven dan ook niet pas in de slotfase van het studiejaar verzameld te worden, maar kunnen al in de loop van dat jaar beschikbaar komen. Een zorgvuldige besluitvorming door het instellingsbestuur is daarmee gediend. Wat de beroepsprocedure

minder problematisch achten, ware in ieder geval in de toelichting aan te geven hoe naar het oordeel van de bewindslieden al deze acties binnen een kort tijdsbestek – de Raad denkt hierbij aan enkele weken – kunnen worden voltooid en hoe kan worden voorkomen dat de afwijzing op een zo laat tijdstip wordt uitgebracht dat inschrijving voor een andere opleiding niet meer mogelijk is. De Raad denkt hierbij in het bijzonder aan opleidingen, waarvoor plaatsingscommissies werkzaam zijn.

betreft bestaat de mogelijkheid van een spoedprocedure, leidend tot een voorlopige voorziening. Dat de beroepstermijn dertig dagen bedraagt, betekent nog niet dat de procedure daardoor in alle gevallen met een dergelijke termijn wordt verlengd. De omstandigheid dat beroep openstaat op het, aan de instelling verbonden, college van beroep voor de examens brengt daarenboven mee dat de drempel voor het instellen van beroep laag is. Overigens geldt dat de student reeds in de loop van het studiejaar kan beoordelen of een afwijzing in het verschiet ligt en tijdig maatregelen kan treffen voor een ommezwaai. De aanmelding voor een opleiding waarvoor de inschrijving beperkt is zet geen onomkeerbare processen in werking. Het staat de student vrij om, als zijn vrees voor een afwijzing niet bewaarheid is, bij inloting al dan niet gebruik te maken van een bewijs van toelating. Zijn positie verschilt in dit opzicht niet van de student die op andere gronden dan een te verwachten afwijzing wil omzwaaien naar een zogenaamde fixus-opleiding. Als de student zich voor dezelfde opleiding aan een andere instelling wil inschrijven, is een toelatingsbewijs niet vereist: het betreft dan immers niet een eerste inschrijving. Meer in het algemeen kan worden opgemerkt dat verwacht mag worden dat de instellingen het bindend advies gefaseerd, aanvankelijk op beperkte schaal, in zullen voeren en het eerste of de eerste jaren benutten voor een «proefperiode». Naar aanleiding van het advies van de raad is voorzien in een periodieke rapportage door de instellingen over de uitvoering van de regeling. Het instellingsbestuur betreft daarbij de vraag of en in welk opzicht de door de instelling vastgestelde nadere regels aanpassing behoeven. Deze rapportageplicht strekt ertoe een meer dan incidentele aandacht van de instellingen voor de uitvoerbaarheid van de regeling te waarborgen.

11. Volgens de toelichting op paragraaf 3.3 (Criteria voor afwijzing) wordt het besluit om de student af te wijzen genomen door het instellingsbestuur of door een daartoe gemandateerde commissie. Het voorgestelde artikel 7.7a maakt echter geen melding van mandaatverlening. De toelichting ware op dit punt te corrigeren.

11. Deze opmerking is verwerkt. Uit de redactie van de desbetreffende passage in de toelichting zou begrepen kunnen worden dat de wet expliciet bepaalt dat het instellingsbestuur de uitoefening van de afwijzingsbevoegdheid kan mandateren aan commissies. De wet maakt evenwel, de raad merkt dat terecht op, geen melding van mandaatver-

lening, Dat is ook niet nodig. Naar heersend inzicht behoeft mandaat aan ondergeschikten immers geen wettelijke grondslag. In de bedoelde passage is beoogd tot uitdrukking te brengen dat door het instellingsbestuur gemandateerde commissies namens dat bestuur de desbetreffende bevoegdheid uit kunnen oefenen. In de artikelsgewijze toelichting, onder E, is een passage met gelijke strekking opgenomen.

12. In het voorgestelde artikel 7.7a, tweede lid, ware «regels» telkens te wijzigen in: nadere regels.

12. Deze redactionele kanttekening is verwerkt. De overeenkomstig het vorenstaande gewijzigde nota van wijziging zal aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal worden aangeboden.

De Raad van State geeft in overweging de nota van wijziging 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,
W. Scholten

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