

Nassaulaan 6

2514 JS Den Haag

Telefoon (070) 363 79 55

Fax (070) 356 14 74

E-mail

secretariaat@onderwijsraad.nl

De minister van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschappen
dr. ir. J.M.M. Ritzen
Postbus 25000
2700 LZ Zoetermeer

Ons kenmerk

980123/237

MvD

Uw kenmerk

WO/BS/1997/23278

29 september 1997

Den Haag,

17 februari 1998

Onderwerp

Decentrale toelating

In uw brief van 29 september jongstleden verzocht u de Onderwijsraad advies uit te brengen over de voorwaarden waaronder decentrale toelating kan worden uitgevoerd bij opleidingen in het hoger onderwijs met een inschrijvingsbeperking, en vroeg u om operationalisering van de toepasselijke criteria en procedures. Voorts vroeg u de Raad om advies over de wijze van implementatie, begeleiding en evaluatie van de eerste toepassing van decentrale selectie.

U verzocht de Raad tevens - onder verwijzing naar het voorbereidend (ambtelijk) overleg van 29 augustus 1997 - een commissie samen te stellen die de adviesvoorbereiding op zich zou nemen. Deze Commissie Decentrale Toelating van de Onderwijsraad (verder te noemen: de commissie), is begin oktober met haar werkzaamheden begonnen. De samenstelling van de commissie is als volgt:

prof. dr. L.F.W. de Klerk,	lid Onderwijsraad, tevens Rector Magnificus van de Katholieke Universiteit Brabant, voorzitter van de commissie,
prof. mr. drs. B.P. Vermeulen	lid Onderwijsraad, tevens hoogleraar onderwijsrecht Katholieke Universiteit Nijmegen en Katholieke Universiteit Brabant,
mw. drs. J.W.M. Buys,	extern deskundige, Rector Sint-Janslyceum, Den Bosch,
mr. H. Drost,	extern deskundige, Algemeen Directeur faculteit gezondheidszorg van de Hogeschool van Utrecht,

dr. H.J. van der Molen, extern deskundige, Voorzitter College van Bestuur, Erasmus Universiteit Rotterdam,
drs. M.C.G Verstegen, arts extern deskundige, Medisch Directeur Canisius-/Wilhelminaziekenhuis te Nijmegen.

Van de zijde van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen trad mr. C.A.C.F. van Dorp als waarnemer op.

Bij de voorbereiding van het advies 'Decentrale toelating' is de commissie in nauw overleg met voorzitter en overige leden van de Raad te werk gegaan. De commissie heeft de Raad in de eerste week van februari haar rapport aangeboden, ter bespreking in de raadsvergadering van 13 februari. Het rapport is als bijlage aan dit advies toegevoegd.

De Raad neemt bij zijn advisering de vraagstelling als in de adviesopdracht aangegeven als uitgangspunt. Hij ziet daarbij de algemene toelatingsregeling voor fixusopleidingen waarbinnen de adviesopdracht geplaatst is, als gegeven kader. Centraal in deze regeling staat de systematiek van de gewogen loting - met inbegrip van de daarin voorgestelde wijzigingen zoals verwoord in de beleidsnotitie 'Toelating tot opleidingen met een numerus fixus', de kabinetsreactie op de recente voorstellen van de commissie Drenth (TK 1996-1997, 25000 VIII, nr. 99). De belangrijkste wijzigingsvoorstellen in dit kader zijn de volgende: wie meer dan acht gemiddeld heeft zou zonder meer tot de gewenste opleiding worden toegelaten, is dus niet meer van het lot afhankelijk; voor de overigen is sprake van een 'steilere weging', wat inhoudt dat kandidaten, naarmate zij dichter tegen acht gemiddeld aanzitten, in lotingscategorieën terecht komen die relatief meer kansen op toelating bieden dan voorheen; kandidaten kunnen nog slechts twee maal aan de loting meedoen; kandidaten met deficiënties zijn niet meer toelaatbaar. De Raad stelt vast, mede op grond van het verslag van de discussie terzake tussen minister en Vaste Kamercommissie, dat over de voorgenomen uitwerking van de toelatingssystematiek aanzienlijke consensus bestaat.

Bij zijn beraadslaging is de Raad uitgegaan van de wens, ook in de Tweede Kamer breed gedragen, om instellingen een beperkte ruimte voor decentrale toelating te bieden binnen de voorgestelde algemene toelatingsregeling. De gedachte dat aankomende studenten op deze wijze de kans krijgen om zich ook anders dan uitsluitend op grond van schoolprestaties te kwalificeren voor een gewenste fixus-opleiding is daarbij bepalend geweest, evenals de profileringsmogelijkheid die bij decentrale toelating voor de instellingen ontstaat.

De Raad stemt in met de bevindingen en conclusies zoals door de commissie in haar rapport vastgelegd. De voorstellen van de commissie bieden goede aangrijpingspunten voor een uitwerking van het principe van decentrale toelating. De Raad legt u het rapport als integraal bestanddeel van zijn advisering voor. Een aantal keuzes die in het rapport worden besproken, wil hij in het navolgende nog expliciet onder uw aandacht brengen.

* * *

1. Alle fixusopleidingen komen in aanmerking

De Raad is met de commissie van mening dat de mogelijkheid voor decentrale toelating open moet staan voor alle opleidingen in het hoger onderwijs waarvoor een toelatingsbeperking geldt. Bezwaren als eerder voor een aantal specifieke fixus-opleidingen tegen decentrale toelating aangevoerd, acht hij onvoldoende om welke fixus-opleiding dan ook a priori buiten de decentrale procedure te houden.

2. Ruimte, geen verplichting

Geen deelname-verplichting

Bij de openstelling voor alle fixus-opleidingen acht de Raad één voorwaarde essentieel: instellingen zullen tot decentrale toelating bevoegd zijn, maar daartoe niet kunnen worden verplicht. De keus vóór of tegen is aan de instelling. In de wettelijke regeling zal het gaan om een kan-bepaling.

Centraal kader, ruimte voor decentrale uitwerking

De commissie onderscheidt als doelen bij decentrale toelating: de mogelijkheid voor studenten om ook anders dan via schools presteren het 'lot in eigen hand te nemen'; de extra mogelijkheid tot profilering voor instellingen; en het bevorderen van 'studierendement', ook in kwalitatieve zin. In hetgeen zij met decentrale toelating beogen, zullen instellingen eigen accenten leggen. De Raad concludeert voorts, op basis van de commissiebevindingen, dat bij decentrale toelating ook uitwerking en toepassing van de te hanteren criteria en procedures in handen van de instellingen moeten liggen. Op centraal niveau zal - in de wet - wèl het globale kader worden vastgelegd dat bij deze uitwerking voor de vereiste inhoudelijke en procedurele zorgvuldigheid de waarborgen biedt.

De commissie voert vier redenen aan om de instellingen ten aanzien van de keus voor en uitwerking van een decentrale procedure dergelijke ruimte te laten, die elk op zich, zo meent de Raad, daarvoor rechtvaardiging bieden:

- het 'technische' argument dat, door de verscheidenheid aan doelen die met decentrale toelating worden nagestreefd en de veelheid aan operationaliseringsmogelijkheden, geen eenvormigheid in criteria of procedures kan worden doorgevoerd - waarmee ook centrale vaststelling van criteria en procedures, anders dan op globaal niveau, onmogelijk wordt;
- het beleidsstreven naar 'autonomie van instellingen' en 'sturing op afstand', dat nauwelijks met een verplichting verenigbaar lijkt, evenmin als met een - binnen het wettelijk verankerde globale kader - nadere regeling;
- het argument van de 'verdeling van lasten en baten': omdat decentrale toelating niet onaanzienlijke bestuurslasten meebrengt, is het redelijk dat instellingen zelf beslissen of de voordelen die zij in

het principe zien, voor deze lasten voldoende tegenwicht tegen bieden en of, en zo ja op welke wijze decentrale toelating voor hen een optie is;

- het feit dat de levensvatbaarheid van de regeling - en daarmee de mogelijkheden die decentrale toelating studenten biedt - uiteindelijk afhankelijk is van deze ruimte; instellingen zullen namelijk eerder van decentrale toelating gebruik maken naarmate zij beter in staat worden gesteld voor- delen en lasten ervan tegen elkaar af te wegen.

In aansluiting op deze argumentatie vóór decentrale ruimte, heeft de commissie de - op centraal niveau vast te stellen - algemene eisen aangegeven waaraan een decentrale procedure dient te voldoen. De Raad zal in wat hier volgt de nadruk leggen op die dimensies in dit algemene kader die naar zijn mening essentieel zijn.

3. Geen inbreuk op de algemene toelatingsregeling

De Raad onderschrijft de conclusie van de commissie dat de wijze waarop instellingen de decentrale procedure uitwerken, geen afbreuk mag doen aan de uitgangspunten die aan de algemene toelatingsregeling ten grondslag liggen. Dit impliceert dat de decentrale regeling aan de volgende drie eisen moet beantwoorden:

- de formele toelaatbaarheid, als vastgelegd in de WHW, dient te worden gehandhaafd;
- de systematiek van gewogen loting mag door de procedure niet worden ondergraven;
- aan de selectietechnische en juridische principes die aan de algemene regeling ten grondslag liggen, moet ook in de decentrale procedure recht worden gedaan.

Op deze punten zullen op centraal niveau in wet- en regelgeving waarborgen worden vastgelegd: enerzijds een algemeen inhoudelijk criterium waarbinnen de specifiek door instellingen te hanteren toelatingscriteria moeten passen, anderzijds voorschriften op algemeen niveau die voor de vereiste zorgvuldigheid van de toelatingsprocedure essentieel zijn.

3.1 Formele toelaatbaarheidseisen handhaven

Ten aanzien van de eerste van de drie vereisten benadrukt de Raad dat de vooropleidingseisen die in de WHW zijn vastgelegd ook bij decentrale toelating uitgangspunt zullen blijven. Zoals ook de commissie stelt, bieden VAVO-route en colloquium doctum aan niet gekwalificeerde kandidaten voldoende mogelijkheid om de gewenste kwalificatie alsnog te verwerven.

Decentraal selecteren op aanvullende eisen: 'bijzondere geschiktheid' als algemeen criterium

Het handhaven van de gebruikelijke vooropleidingseisen impliceert tegelijkertijd dat instellingen zich bij eventuele decentrale toelating op aanvullende kwalificatie richten.

- De commissie stelt als overkoepelende formulering voor de daarbij te hanteren criteria *bijzondere geschiktheid* voor. Zij voegt daaraan twee specificaties toe:

- het moet gaan om bijzondere geschiktheid, *gelet op de inrichting van het onderwijs en gelet op het beroepenveld en de ontwikkelingen daarbinnen*;
- het moet bovendien gaan om bijzondere geschiktheid, *blijkend anders dan op grond van schoolprestaties*.

Een nadere precisering op centraal niveau kan nooit uitputtend zijn, gegeven de verschillende doelen voor decentrale toelating, de verschillende keuzes van instellingen en de grote variatie aan operationaliseringsmogelijkheden. De Raad acht bovenstaande formulering daarom passend. In de memorie van toelichting op het wetsontwerp lijkt overigens, met name ten aanzien van de genoemde specificaties, enige - exemplarische - toelichting wenselijk. Voor het overige zullen instellingen tot een eigen nadere invulling van het begrip 'bijzondere geschiktheid' komen en zullen zij deze verantwoorden vanuit de doelen die zij via decentrale toelating nastreven.

Algemeen criterium centraal vastleggen, precisering en operationalisering door instellingen

Ook al is, zoals de Raad aangaf, op centraal niveau een uitputtende formulering van specifieke criteria en procedures niet te realiseren, op instellingsniveau is een duidelijke omschrijving ervan wél noodzakelijk. Precisering op dit niveau is nodig omwille van de zorgvuldigheid die bij de decentrale procedure vereist is, en in het bijzonder ook omwille van de transparantie van de regeling - de vereiste kenbaarheid en inzichtelijkheid voor studenten. De instelling dient aankomende studenten tijdig duidelijk te maken hoe zij 'bijzondere geschiktheid' interpreteert en vaststelt, zodat deze ook kunnen nagaan of zij voor decentrale toelating aan de betreffende instelling in aanmerking kunnen en willen komen. Voor de instellingen zelf is deze duidelijkheid overigens ook van belang, willen zij niet door aanmeldingen voor de decentrale procedure worden overstelpet.

Mogelijkheden van 'werk- of onderzoekservaring' als criterium

Van de criteria die onder de globale formulering 'bijzondere geschiktheid' kunnen vallen, werd 'werk- of onderzoekservaring' in de adviesaanvraag apart als aandachtspunt opgevoerd. Op basis van de bevindingen van de commissie concludeert de Raad dat dit criterium in de decentrale procedure weliswaar bruikbaar kan zijn, maar te beperkt bruikbaar om in de uitwerking van de regeling een centrale plaats te rechtvaardigen. Werk- of onderzoekservaring is niet noodzakelijk bij elk van de doelen die met decentrale toelating worden nagestreefd een bruikbaar criterium. Verder lijken instellingen die dit criterium willen hanteren overwegend 'gekwalficeerde ervaring' op het oog te hebben, van langere duur, in een verwant vak en op een niveau dat al op de ho-opleiding aansluit. Het type ervaring dat men zich in het jaar tussen uitloting en volgende toelatingkans zou kunnen verwerven, valt daarbuiten - als het al objectief te normeren zou zijn. De mogelijkheden van het criterium zijn daarmee marginaal, zeker in kwantitatief opzicht. Overigens: de commissie maakt duidelijk dat druk op de *werkvelden* waarvoor bij formalisering van dit criterium in sommige sectoren gevreesd werd, niet aan de orde is. Werkgevers zijn op geen enkele wijze gehouden anderen dan gekwalficeerden als werknemer te accepteren.

3.2 Gewogen loting niet ondergraven

Ook de tweede eis, dat de systematiek van gewogen loting niet mag worden ondergraven, acht de Raad belangrijk.

In kwantitatief opzicht is enige inbreuk echter onvermijdelijk. Ruimte voor decentrale toelating kan niet anders dan ten koste van de ruimte voor gewogen loting gaan. Gezien de mogelijke voordelen van een deels decentrale opzet, en op voorwaarde dat het daarvoor gereserveerde contingent plaatsen beperkt blijft, acht de Raad dit aanvaardbaar. De commissie bepleit, bij wijze van compromis en naar de mening van de Raad op goede gronden, voor dit contingent een - voorhands - maximale omvang, per fixusopleiding, van 10 % van het aantal beschikbare plaatsen. Afhankelijk van de ervaringen met de regeling valt te zijner tijd eventueel een (beperkte) uitbreiding van dit percentage te overwegen.

Ook al blijkt binnen de systematiek van gewogen loting enig kwantitatief compromis onvermijdelijk, afbreuk aan deze systematiek in kwalitatief opzicht zou de Raad onaanvaardbaar achten. Hij onderschrijft daarom de door de commissie aangegeven noodzaak 'cijfermatig schools presteren' of verwante eisen van decentrale toepassing uit te sluiten. Evenzeer onderschrijft hij de commissievoorstellen over procedurele waarborgen die ook anderszins de kans moeten beperken dat op oneigenlijke gronden over toelating zou worden beslist.

3.3 Principiële procedurele waarborgen

De derde eis is dat aan de selectietechnische en juridische principes die aan de algemene regeling ten grondslag liggen ook in de decentrale procedure recht wordt gedaan. De Raad is van mening dat met de voorstellen voor procedurele waarborgen die de commissie naar voren brengt, eventuele risico's in dit opzicht in belangrijke mate ondervangen worden. Eén relevant element in de voorstellen is de centrale plaats die, met het oog op de vereiste objectiviteit en controleerbaarheid, wordt toegedacht aan een door de instelling te formeren beoordelingscommissie. In deze commissie zal ook tenminste één externe deskundige zitting hebben. Een tweede element is de wijze waarop de verantwoordingsverplichting voor instellingen wordt uitgewerkt, met het oog op transparantie, inzichtelijkheid en toetsbaarheid. De te hanteren criteria en procedures dienen vooraf openbaar te worden gemaakt en te worden verantwoord, individuele toelatingsbeslissingen zullen schriftelijk worden gemotiveerd, een beroepsgang zal worden geregeld, en de resultaten van de procedure zullen openbaar worden gemaakt en aan de uitgangspunten bij decentrale toelating kunnen worden getoetst.

4. Eerste fase van invoering

De wijze van implementatie, begeleiding en evaluatie in de eerste fase van invoering legt u in uw adviesvraag als apart aandachtspunt aan de Raad voor. De Raad merkt daarover het volgende op.

Implementatie

De Raad ziet, gelet op de bevindingen van de commissie, geen reden om in de fase van eerste implementatie aan instellingen die tot decentrale toelating wensen over te gaan een beperking op te leggen naar aantal of type fixusopleiding. De commissie maakt duidelijk dat een beperkt experimentele opzet, ter voorbereiding van invoering op algemener niveau, niet aan de orde is: keus en operationalisering van de criteria en procedures die bij decentrale toelating zullen worden gehanteerd, zijn een aangelegenheid van de individuele instelling en opleiding, en zijn overwegend niet naar andere instellingen overdraagbaar. Verder voorziet de commissie dat in het wo toch slechts een enkele instelling voor decentrale toelating zal kiezen. Ook voor het hbo ligt het echter niet voor de hand om tot deelnamebeperking over te gaan, gezien de verwachting dat de bestuurslasten bij decentrale toelating omgekeerd evenredig zijn aan het aantal instellingen, per type fixusopleiding, dat voor een dergelijke procedure kiest.

Begeleiding

Begeleiding van de instellingen in deze eerste fase is naar mening van de Raad niet aan de orde. Het argument hier is, nogmaals, dat nadere uitwerking van criteria en procedures een aangelegenheid van de individuele instelling en opleiding is, en dat ervaringen die op dit niveau worden opgedaan daarom niet generaliseerd kunnen of hoeven te worden. Begeleiding door een externe commissie ligt dan niet voor de hand. De Raad meent bovendien dat bij de uitwerking van de commissievoorstellen, in samenhang, binnen de kaders van wet- en regelgeving zodanige voorwaarden gegeven zijn dat begeleiding door een externe commissie overbodig lijkt.

Evaluatie

De Raad meent dat voor evaluatie van decentrale toelating nauwelijks andere of nadere regeling nodig is dan nu al voor het hoger onderwijs wordt voorzien. De zorgvuldigheid van procedure en toepassing wordt zeker gesteld via de beroepsmogelijkheid die, in eerste aanleg, het College van beroep voor de examens biedt en, in tweede aanleg, de rechter. De inspectie hoger onderwijs wordt gemachtigd om een algemene toetsing van de selectieprocedures en -resultaten uit te voeren. De instellingen zullen, gezien het belang dat zij daar bij hebben, zelf tot evaluatie van met name werkbaarheid en effectiviteit overgaan, en eventuele knelpunten onder aandacht van de inspectie brengen. Daarnaast stelt de commissie voor om een omvattende evaluatie van de aanloopfase te doen uitbrengen, na een periode van bijvoorbeeld vijf jaar. De Raad acht een dergelijke evaluatie nuttig.

5. Conclusie

De Raad concludeert dat de commissie tot een uitwerking van decentrale toelating is gekomen die binnen de grenzen van het mogelijke recht doen aan de onderscheiden principes en belangen die in het geding zijn bij de toelating tot fixus-opleidingen in het hoger onderwijs. De voorstellen voor de juridische vormgeving van een en ander vormen, naar de Raad meent, voor de uitwerking en toepassing van het principe een adequaat uitgangspunt.

Namens de Onderwijsraad,

Prof. dr. J.M.G. Leune,
voorzitter,

mr. drs. H.J.M. Hoefnagel,
algemeen secretaris.