

**COMMISSIE**  
*decentrale toelating*

**DECENTRALE TOELATING GEWOGEN**

**RAPPORT VAN DE**  
**COMMISSIE DECENTRALE TOELATING**  
**VAN DE ONDERWIJSRAAD**

*Voor u ligt het rapport van de commissie Decentrale Toelating van de Onderwijsraad. Het beziet mogelijkheden om, aanvullend op de algemene toelatingsregeling voor het hoger onderwijs, beperkt ruimte voor decentrale toelating te bieden aan opleidingen die een inschrijvingsbeperking kennen.*

*Het is de tweede maal in korte tijd dat op verzoek van de minister advies over toelating en selectie tot het hoger onderwijs wordt uitgebracht. Het afgelopen voorjaar rapporteerde de commissie Toelating Numerus Fixusopleidingen (commissie Drenth) over wenselijke aanpassingen in de opzet van de vigerende toelatingsregeling voor fixusopleidingen, een regeling waarvan 'gewogen loting' de kern vormt. Nu, en binnen het jaar, brengt de Onderwijsraad over toelating advies uit. Dit laatste advies betreft de vraag naar mogelijkheden van decentrale selectie in het algemeen, vervolgens in het bijzonder de mogelijkheden om voor de toelating tot fixusopleidingen aanvullende criteria en procedures uit te werken, naast de schoolprestaties die nu in de lotingsregeling centraal staan. Gelet op de formulering in de adviesaanvraag wordt hierbij specifiek aandacht gegeven aan de vraag of, en zo ja op welke wijze, 'persoonlijke kwalificaties, waaronder werk- en onderzoekervaring' bij decentrale toelating van studenten een rol zouden kunnen spelen.*

<b>SAMENVATTING</b> .....	<b>iii</b>
<b>1. ACHTERGROND VAN RAPPORT EN ADVIES</b> .....	<b>1</b>
<b>1.1 Dilemma's bij de uitwerking van een toelatingsprocedure</b> .....	<b>1</b>
<b>1.2 De noodzaak van een compromis</b> .....	<b>2</b>
<b>1.3 Bezwaren tegen het compromis 'gewogen loting'</b> .....	<b>2</b>
<b>1.4 De voorstellen van de commissie Drenth: een uitweg</b> .....	<b>2</b>
<b>1.5 Toch nog onvervulde wensen</b> .....	<b>3</b>
<b>1.6 De verdere regeling</b> .....	<b>4</b>
<b>2. DE COMMISSIE DECENTRALE TOELATING VAN DE ONDERWIJSRAAD</b> ..	<b>5</b>
<b>2.1 Samenstelling van de commissie</b> .....	<b>5</b>
<b>2.2 Adviesopdracht</b> .....	<b>5</b>
<b>2.3 Werkwijze van de commissie</b> .....	<b>6</b>
<b>3. HET KADER VOOR DECENTRALE TOELATING</b> .....	<b>7</b>
<b>3.1 Welke opleidingen, aan welke instellingen?</b> .....	<b>8</b>
<b>3.2 Welke studenten?</b> .....	<b>11</b>
<b>3.3 Doelstellingen voor decentrale toelating</b> .....	<b>14</b>
<b>3.4 Selectiecriteria, in relatie tot de doelen</b> .....	<b>16</b>
<b>3.5 Principiële eisen ten aanzien van decentrale toelating</b> .....	<b>18</b>
<b>3.6 Eisen ten aanzien van de uitvoerbaarheid</b> .....	<b>22</b>
<b>3.7 Centraal en decentraal</b> .....	<b>27</b>
<b>3.8 Implementatie en begeleiding</b> .....	<b>28</b>
<b>3.9 Evaluatie</b> .....	<b>29</b>
<b>4. DECENTRALE TOELATING: UITWERKING</b> .....	<b>31</b>
<b>BIJLAGEN 1 t/m 5</b> .....	<b>(individueel genummerd)</b>

## **SAMENVATTING**

De commissie Decentrale Toelating van de Onderwijsraad onderzoekt in dit rapport mogelijkheden om binnen de huidige toelatingsregeling ruimte te scheppen voor decentrale toelating. De conclusies waartoe het onderzoek leidt zijn, in grote lijnen, de volgende.

Het stelsel van gewogen loting ziet de commissie als een relatief evenwichtig compromis tussen de diverse belangen die bij de toelating in het geding zijn - evenwichtiger ook dan voorheen, door de wijzigingen die naar aanleiding van het rapport Drenth in de systematiek (zullen) worden ingevoerd. Toch constateert de commissie dat de wijze waarop toelating en selectie bij fixusopleidingen moet worden geregeld, nog steeds onderwerp van discussie is. Zij ziet redenen om naast plaatsing op grond van gewogen loting, binnen de toelatingsregeling voor fixusopleidingen een beperkt contingent plaatsen te reserveren - maximaal 10% - waarvoor de instellingen zelf de verantwoordelijkheid dragen. Instellingen zijn vrij om van deze mogelijkheid al dan niet gebruik te maken. Als zij voor decentrale toelating kiezen, zullen zij zich richten op 'bijzondere geschiktheid van de aankomende student, gelet op de inrichting van het onderwijs en gelet op het beroepenveld en de ontwikkelingen daarbinnen'. De eis daarbij is dat deze bijzondere geschiktheid kwaliteiten betreft anders dan cijfermatig schools presteren. Op grond van de doelen die bij invoering van decentrale toelating voorop staan, meent de commissie dat een nadere aanduiding van wat deze bijzondere geschiktheid zal inhouden niet centraal kan geschieden, maar aan instellingen en opleidingen moet worden overgelaten. Binnen een wettelijk te verankeren kader - verderop aangegeven - dat waarborgen biedt voor de vereiste zorgvuldigheid van de procedure, dienen de instellingen verder autonoom te zijn in de wijze waarop zij deze toelating vorm geven.

De argumentatie waarop deze conclusies gebaseerd zijn, wordt in de volgende hoofdstukken ontwikkeld.

- Hoofdstuk 1 levert een terugblik op de voorgeschiedenis: invoering van de lotingssystematiek, problemen en dilemma's daarbij, oplossingen die door de commissie Drenth werden aangedragen, de redenen om alsnog tot instelling van een commissie Decentrale Toelating over te gaan.
- Hoofdstuk 2 geeft de adviesopdracht, commissiesamenstelling en werkwijze aan.
- Hoofdstuk 3 bespreekt de wensen en vereisten met betrekking tot decentrale toelating, de mogelijkheden, grenzen en dilemma's, en de overwegingen om tot specifieke keuzes te komen.
- In hoofdstuk 4 tot slot wordt aan de hand van juridische en praktische specificaties het kader gepreciseerd waarbinnen decentrale toelating vorm kan krijgen.

## **1. ACHTERGROND VAN RAPPORT EN ADVIES**

Sinds 1972 geldt een procedure van 'gewogen loting' voor studenten die zich aanmelden voor fixusopleidingen in het wetenschappelijk onderwijs. Een soortgelijke procedure geldt sinds 1993 voor het hbo. Op grond van loting wordt uiteindelijk beslist over de toelating van elke student, al dan niet, tot de gewenste fixusopleiding. De loting is niet blind. Ze houdt tot op zekere hoogte rekening met eerder geleverde schoolprestaties, in de zin dat de kansen op toelating toenemen met de hoogte van het eindexamengemiddelde. Toch heeft deze toelatings-systematiek in de achterliggende decennia tot uitvoerige maatschappelijke en politieke discussie geleid, en van uiteenlopende kant werden voorstellen voor bijstelling of alternatieven uitgebracht - waaronder, recent, het advies van de commissie Toelating Numerus Fixusopleidingen (commissie Drenth).

In grote lijnen zal deze achtergrond de lezers van dit rapport bekend zijn. Voor zover ze in de volgende alinea's nader wordt beschreven, gebeurt dit omdat de dilemma's er in herkenbaar zijn die bij de besluitvorming over toelating tot fixusopleidingen steeds weer terugkomen. Een deel van deze dilemma's is met de voorstellen in het rapport Drenth opgelost. Wat overblijft is aanleiding geweest tot instelling van deze commissie.

### **1.1 Dilemma's bij de uitwerking van een toelatingsprocedure**

Er zijn goede redenen om noch loting, noch cijferhoogte exclusief bepalend te laten zijn voor toelating of afwijzing. Aan de ene kant kan beargumenteerd worden dat het onjuist is om studenten die - ook al was het met niet meer dan doorsnee resultaten - met succes een onderwijstraject afronden dat voor de studie kwalificeert, zonder meer van deelname uit te sluiten. Toch zou dat het resultaat zijn als bij capaciteitsproblemen cijferhoogte voor toelating of afwijzing beslissend zou zijn. Een op toeval gebaseerde beslissing lijkt vanuit deze optiek de voorkeur te verdienen. Aan de andere kant ligt er echter een minder principieel maar evenmin te negeren argument: het feit dat cijfers in het voortgezet onderwijs met studiesucces samenhangen - voor een aantal studies althans, en tot op zekere hoogte. Het negeren van cijfers bij de beslissing over toelating zoals bij loting gebeurt, lijkt dan ondoelmatig. Dit zou wèl voor cijferhoogte als toelatingcriterium pleiten - waarmee echter weer de vraag naar rechtmatigheid aan de orde is voor die gegadigden die, ondanks de net behaalde kwalificatie, zonder meer de toelating ontzegd wordt. Een patstelling, tenzij voor een compromis wordt gekozen: 'gewogen' loting.

De hier onderscheiden, tegenstrijdige stellingnames, die uiteindelijk tot het compromis gewogen loting leidden, illustreren dat bij beslissingen over toelating en selectie afwegingen van verschillende aard spelen. In de eerste plaats verwijst de argumentatie naar *rechtsbeginselen*, naar eisen van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid met name: voor wie een kwalificerend diploma behaalde moet ook de daarbij toegezegde toelaatbaarheid tot een vastgelegde reeks vervolgoopleidingen gegeven zijn, en daarbij mag tussen de ene gekwalificeerde en de andere geen

principeel onderscheid worden gemaakt. Daarnaast speelt een ander type overweging, daar waar *rendement* aan de orde is en, in overeenstemming daarmee, op *selectietechnische eisen* beroep moet worden gedaan. In het bijzonder speelt hier de eis dat criteria en procedures die bij toelating gehanteerd worden 'valide' zijn: wie op grond ervan tot de studie wordt toegelaten, mag geacht worden die studie aan te kunnen, en slechts wie onvoldoende kans op studiesucces heeft, zal worden afgewezen.

## **1.2 De noodzaak van een compromis**

Het gaat bij de hierboven geschetste redenering nog slechts om twee invalshoeken - de juridische, de selectietechnische - van waaruit selectie gezien kan worden. Er zijn er meer.<sup>1</sup> Elk van deze invalshoeken stelt eigen eisen aan de selectiecriteria en -procedures die gehanteerd zullen worden. Deze liggen niet noodzakelijk in elkaars verlengde. Wie aan meer dan één van de mogelijke invalshoeken bij selectie recht wil doen, kan daarom nauwelijks anders dan compromissen sluiten. Het gevolg is ook dat, welke selectiemethodiek ook gekozen wordt, op de resultaten daarvan altijd kritiek te leveren valt.

## **1.3 Bezwaren tegen het compromis 'gewogen loting'**

Het principe van 'gewogen loting' waarvoor in de jaren zeventig gekozen werd, was een poging om juridische en rendements-eisen zo goed mogelijk in overeenstemming te brengen, maar inderdaad: een compromis. Zoals te verwachten viel, worden sindsdien beurtelings tekortschietend rendement en onterechte afwijzing van rechthebbende kandidaten als probleem naar voren geschoven. Maar niet alleen dat; er worden meer bezwaren genoemd. Het uitgangspunt dat bij toelating niet automatisch aan hogere cijfers de voorkeur zou worden gegeven, is in tegenspraak met algemene gevoelens van rechtvaardigheid. Verder blijkt de constatering dat geen betere voorspellers voor studiesucces te vinden zouden zijn dan het (gewogen) lot, voor de meeste mensen strijdig met intuïtie en gezond verstand. En ook het feit dat loting de aspirant-student de mogelijkheid uit handen neemt zijn lot zelf nog te beïnvloeden, is voor velen een probleem.

## **1.4 De voorstellen van de commissie Drenth: een uitweg**

Het advies van de commissie Drenth, respectievelijk de wetswijziging inzake de toelatingsregeling<sup>2</sup> die mede op het advies van de commissie gebaseerd is, leiden nu tot een aantal wijzigingen in de lotingssystematiek die met deze bezwaren rekening houden. De kabinetsreactie op het

---

<sup>1</sup> Zie ook het rapport Drenth, hoofdstuk 5, p. 41 e.v., en (in een bijlage bij het rapport): Wilbrink, Opsomming van de discussie over toelating bij numerus fixusstudies. Bijlage 3, p. 131 e.v.

<sup>2</sup> Wet van 21 mei 1997 tot wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek, houdende aanpassingen van de toelatingsregels tot opleidingen (Staatsblad 1997, 218).

rapport bevat daartoe een aantal voorstellen. Voor de discussie zijn de belangrijkste daarvan de volgende. Niet langer is elke kandidaat voor toelating van het lot afhankelijk: een cijfergrens wordt gekozen - eindexamengemiddelde acht - waarboven kandidaten automatisch toegang tot de gewenste opleiding krijgen. Voor wie wel nog aan de lotingsprocedure deelneemt, worden de wegingsfactoren aangepast die uiteindelijk de inlotingskans bepalen. Studenten die bijna tegen acht gemiddeld aanzitten, komen terecht in categorieën die kansrijker zijn dan voorheen. In verhouding tot deze groepen zullen kandidaten in de lagere categorieën - dan uiteraard een lagere inlotingskans krijgen. Omdat de bovengenoemde lotingssystematiek ook op enkele andere punten zal worden gewijzigd,<sup>3</sup> blijft het recht op toelating voor deze groepen desondanks overeind, principieel en feitelijk - althans: de kansen voor deze groep worden niet minder dan in de laatste jaren gangbaar was.

Deze wijzigingen nemen een aantal van de maatschappelijke bezwaren tegen gewogen loting weg, en laten de oorspronkelijke uitgangspunten intact. Met de geleverde prestatie nemen de toelatingskansen toe, zodat scholieren het lot daadwerkelijk meer 'in eigen hand' hebben. Voor kandidaten met doorsnee schoolprestaties wordt de kans op toelating echter niet minder. En de nieuwe systematiek zal eerder tot betere dan tot mindere rendementen leiden.

### **1.5 Toch nog onvervulde wensen**

De beleidsvoorstellen naar aanleiding van het advies van de commissie Drenth (TK1996-1997, 25000 VIII, nr. 99) en de wetswijziging 'toelatingsregeling' die inmiddels tot stand kwam, zullen een deel van de maatschappelijke onvrede met het lotingssysteem wegnemen. Toch is sprake van (tenminste) twee nog niet vervulde wensen. Dit bleek onder meer in het overleg van de minister met de Vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen op 25 juni 1997 (TK 1997-1998, 25600 VIII, nr. 5), een overleg waarin de beleidsreactie op het advies centraal stond. Enerzijds bestaat de wens om *instellingen in staat te stellen zich via het toelatingsbeleid te profileren*. Anderzijds is er de wens om *ook andere dan schoolse prestaties bij de beslissing over toelating te betrekken*: ook andere opleidings- en beroepsrelevante kwalificaties zouden moeten meetellen. Als indicatie voor het bestaan van zulke kwalificaties wordt meer specifiek aan werk- en/of onderzoekservaring gedacht. Om aan deze wensen tegemoet te komen zal ook *decentrale toelating* nodig zijn: selectie door de instellingen zelf.

Het gaat hier overigens om wensen die niet nieuw zijn. De minister stelde ze in het HOOP 1996 al aan de orde en verzocht vervolgens ook de commissie Drenth aan deze aspecten aandacht te besteden. De commissie was niet onverdeeld positief. Ze concludeerde ten aanzien

---

<sup>3</sup> Zie kabinetsreactie: een deficiënt vakkenpakket zou geen toegang meer geven, en deelname aan de loting zou nog slechts tweemaal mogen plaatsvinden. Beide maatregelen doen het totaal aantal gegadigden bij de loting afnemen, en evenredig daarmee neemt voor elke kandidaat in die groep de toelatingskans toe.

van decentrale toelating dat deze om diverse redenen<sup>4</sup> voor hbo-opleidingen wèl, maar voor wo-opleidingen nauwelijks mogelijk lijkt. Wat de invoering van werkervaring als toelatingscriterium betreft, voorzag de commissie voetangels en klemmen van allerlei soort.<sup>5</sup> Ze wees de mogelijkheid niet principieel af, maar opteerde voor een voorzichtige aanpak.

## 1.6 De verdere regeling

De kabinetsreactie op het advies Drenth onderkent de bezwaren van de commissie ten aanzien van decentrale selectie. In het aansluitend overleg met de Vaste Kamercommissie komt echter, zoals aangegeven, toch de wens naar voren om het instellingen mogelijk te maken zich via een decentrale toelatingsprocedure te profileren en om, voorts, ook andere kwaliteiten en kwalificaties dan schools presteren aan bod te laten komen bij de toelating tot fixusopleidingen; waaronder in het bijzonder ook werk- of onderzoekservaring. De minister geeft in het kameroverleg aan dat de commissie Drenth ten aanzien van dergelijke decentralisatie weinig aangrijpingspunten biedt, maar stelt dat deze optie verder zal worden ontwikkeld en dat gezocht zal worden naar mogelijkheden om dit wetstechnisch vorm te geven. In de kabinetsreactie was al aangekondigd dat een groep deskundigen gevraagd zou worden te bezien of en onder welke condities het onderwerp hanteerbaar te maken is en hoe, bij een positief antwoord, aan criteria en procedures een operationalisering gegeven kan worden.

---

<sup>4</sup> Eén reden hiervoor is dat de opleidingskeus van hbo-studenten sterk regio-gebonden blijkt, meer dan bij wo-studenten het geval is. Een tweede argument houdt in dat bij wo-fixusopleidingen een veel grotere uniformiteit in eindtermen gewenst zou zijn dan in het hbo, dit vanwege de eisen die het beroepenveld aan afgestudeerden stelt.

<sup>5</sup> De commissie noemt problemen bij het vaststellen van de inhoudelijke relevantie, uitvoeringscomplicaties, transparantieproblemen.

## **2. DE COMMISSIE DECENTRALE TOELATING VAN DE ONDERWIJSRAAD**

### **2.1 Samenstelling van de commissie**

In zijn brief van 29 september 1997<sup>6</sup> verzoekt de minister de Onderwijsraad de beoogde commissie van deskundigen in te stellen. Deze commissie 'Decentrale toelating' werd als volgt samengesteld:

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- /Wilhelmina-ziekenhuis te Nijmegen.

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

### **2.2 Adviesopdracht**

De minister formuleert in bovengenoemde brief zijn adviesopdracht als volgt:

1. advisering over de condities waaronder decentrale toelating bij opleidingen met een numerus fixus kan worden uitgevoerd en over de operationalisering van de toepasselijke criteria en procedures.
2. advisering over de wijze van implementatie, begeleiding en evaluatie van de eerste toepassing van decentrale toelating.

De opdracht heeft, zo stelt de minister, te maken met de beantwoording van conceptuele vragen die rond het thema spelen, in de context van transparantie, controleerbaarheid, objectiviteit en uitvoerbaarheid. Mogelijkheden tot profilering en differentiatie tussen opleidingen en instellingen dienen in de uitwerking aandachtspunt te zijn, evenals mogelijkheden voor studenten om zich anders dan door middel van cijfers te kwalificeren. De minister verwijst hierbij naar werk- en onderzoekservaring als een van de mogelijke criteria. Het advies dient de bouwstenen aan te leveren voor een nadere regeling ten aanzien van decentrale toelating.

---

<sup>6</sup> In bijlage toegevoegd; bijlage 1.

De minister verzoekt de Raad zijn advies uit te brengen voor 1 januari 1998 - een datum die later gewijzigd werd tot 1 februari 1998.

### **2.3 Werkwijze van de commissie**

De commissie heeft in eerste instantie een verkenning ondernomen van wensen, mogelijkheden en grenzen voor decentrale toelating. Op grond hiervan werd een algemeen kader vastgesteld, waarbinnen de decentrale toelating kan worden ingevoerd.

De adviesopdracht was voor de verkenning het vertrekpunt. Gerefereerd wordt verder aan het rapport Drenth - voor zover decentrale toelating daarin aan de orde komt -, aan de kabinetsreactie op dit rapport, en aan het aansluitend overleg tussen minister en Vaste Kamercommissie. Ook de WHW vormt een referentiepunt. Verder wordt met de maatschappelijke discussie rekening gehouden, inclusief standpunten van instellingen, opleidingen en studenten. En waar dat relevant is, wordt verwezen naar onderzoek over toelating en selectie, en naar de internationale situatie. Op basis van deze verkenning komt de commissie tot een aantal voorstellen voor de uitwerking van het principe van decentrale toelating.

In hoofdstuk 3 wordt het kader voor decentrale toelating aangegeven en verantwoord. In hoofdstuk 4 volgen, binnen dit kader, voorstellen voor (juridische) specificatie van decentrale toelating.

### 3. HET KADER VOOR DECENTRALE TOELATING

Dit hoofdstuk biedt een overzicht van wat bekend is over wensen en eisen ten aanzien van decentrale toelating, en over mogelijkheden en grenzen voor uitwerking van het principe. Doel is om aldus de ruimte af te bakenen waarbinnen een procedure voor decentrale toelating zich zal moeten bewegen. Tegelijk komen keuzepunten en eventuele dilemma's bij de uitwerking van een decentrale procedure in beeld.

De *adviesopdracht* en de specificaties die daarin werden aangegeven, waren hier uiteraard uitgangspunt. Voorts boden de *beleidsstukken* die aan de opdracht voorafgingen<sup>7</sup>, en de daarna weer voorafgaande advisering door de commissie *Drenth* de basis om wensen, eisen, mogelijkheden en grenzen ten aanzien van decentrale toelating in kaart te brengen. De *WHW, inclusief de daarin recent aangebrachte c.q. nog aan te brengen wijzigingen*<sup>8</sup>, bepaalt de wettelijke ruimte waarbinnen de uitwerking zal moeten plaatsvinden. Daarnaast werd rekening gehouden met de *maatschappelijke en politieke discussie*<sup>9</sup> omtrent toelating en selectie. Van *opleidingen*<sup>10</sup> zowel als *studenten*<sup>11</sup> werden standpunten ten aanzien van decentrale toelating nagegaan. Verder werd aan het CSHOB<sup>12</sup> - voor het buitenland - respectievelijk het ROA - voor Nederland - gevraagd

<sup>7</sup> Met name de kabinetsreactie op het rapport Drenth (Beleidsnotitie toelating tot opleidingen met een numerus fixus' TK 1996-1997, 25000 VIII, nr. 99); en het verslag van het aansluitend overleg met de Vaste Kamercommissie (Verslag van een algemeen overleg, vastgesteld 10 september 1997' TK1996-1997, 25600 VIII, nr. 5); verder in dit rapport aangeduid als 'kabinetsreactie', respectievelijk 'kameroverleg' of 'overleg met de Vaste Kamercommissie.

<sup>8</sup> In de WHW is met name hoofdstuk 7, titel 2 ('Vooropleidingseisen') van belang; bij de WHW-wijziging met name de in noot 2 al genoemde wet; daarnaast het wetsvoorstel tot 'Wijziging van onder meer de WHW en de Wet op de studiefinanciering ter uitvoering van in het hoger onderwijs- en onderzoekplan 1996 aangekondigde maatregelen' (TK 1997-1998, 25-370) en daarin, meer specifiek, artikel 7.26a, dat in een aparte 'Regeling aanvullende eisen hoger onderwijs' voorziet voor het kunstvakonderwijs.

<sup>9</sup> Zie voor een weergave van de discussie het rapport Drenth, zie verder het kabinetsstandpunt naar aanleiding van het rapport 'Gewogen loting gewogen' van deze commissie, als verwoord in de beleidsnotitie 'Toelating tot opleidingen met een numerus fixus', en voorts het verslag van het algemeen overleg van 25-6-1997 tussen de minister en de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen over deze notitie.

<sup>10</sup> Zie het samenvattend verslag van de commissie-hoorzitting met hbo en wo van 12 november jl., dat in bijlage bij dit rapport is opgenomen (bijlage 2). Zie voorts ook de gespreksverslagen van de hearings die de commissie Drenth organiseerde met, o.a., faculteiten, beroepsorganisaties, VSNU en HBO-Raad (Bijlagen bij het rapport Drenth, p. 223 e.v.).

<sup>11</sup> Lotgenoten; ISO; LSVB; Laks: zie bijlage 3.

<sup>12</sup> CSHOB: Centrum voor Studies van het Hoger Onderwijs Beleid (zie bijlage 4);  
ROA: Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (zie bijlage 5).

om de merites van het criterium 'werkervaring' te bezien. Waar dit van belang is, werd verder ook bestaand *onderzoek* naar toelating en selectie en naar de *internationale situatie* geraadpleegd.

Op grond van deze informatie werd een algemeen kader vastgesteld, waarbinnen de decentrale toelating kan worden ingevoerd. De uitwerking is, paragraafsgewijs, als volgt:

- 3.1 beziet de *instellingen en opleidingen* die bij decentrale toelating betrokken zijn;
- 3.2 gaat na op welke *studentdoelgroep* het principe van toepassing is;
- in 3.3 worden de *doelen* aangegeven die met decentrale toelating worden nagestreefd;
- in 3.4 volgt een globale aanduiding van wat, vanuit deze doelen geredeneerd, de aange-  
wezen *selectiecriteria* zijn;
- in 3.5 wordt vervolgens geschetst aan welke *principiële eisen toelatingsprocedures* moeten  
voldoen;
- de *uitvoerbaarheid* van een decentrale procedure wordt in 3.6 behandeld;
- in 3.7 wordt, gelet op de eerdere paragrafen, aangegeven hoe bij uitwerking en uitvoe-  
ring de *verhouding centraal/decentraal* zal zijn;
- 3.8 behandelt implementatie en begeleiding; en
- 3.9 beziet vervolgens de evaluatie van de toekomstige praktijk.

### **3.1 Welke opleidingen, aan welke instellingen?**

In eerste instantie (rapport Drenth, kabinetsreactie) was in de plannen voor decentrale toela-  
ting nog uitdrukkelijk van differentiatie sprake, naar sector en niveau, en per opleiding naar  
instelling. De kabinetsreactie (p. 5/6) sluit de wo-opleidingen nog van decentrale toelating uit,  
echter in het kameroverleg (p. 10) geeft de minister te kennen pilots in het hbo te willen  
starten, '...met de bedoeling om de resultaten daarvan toe te passen in de medicijnenopleiding-  
en'.<sup>13</sup>

#### \* *Alle fixusopleidingen*

Uiteindelijk geeft de adviesopdracht geen andere indicatie dan '*instellingen met een fixus*'. In  
principe - tot wet of ministeriële regeling anders zouden bepalen - komen dus alle fixusoplei-  
dingen voor decentrale toelating in aanmerking, in hbo zowel als wo.<sup>14</sup> De commissie zelf ziet  
inderdaad weinig reden om bij voorbaat bepaalde opleidingen van decentrale toelating uit te

---

<sup>13</sup> Verslag van het overleg met de Vaste Kamercommissie, p. 10.

<sup>14</sup> Uitgezonderd hiervan zijn echter, naar mag worden aangenomen, de fixusopleidingen die onder  
de (WHW-) 'Regeling aanvullende eisen hoger onderwijs' vallen: kunstvakonderwijs, leraren-  
opleiding L.O., hotelschool. De WHW voorziet voor deze opleidingen in een aparte regeling  
(art. 7.26). Zij selecteren studenten op 'voldoende aanleg en geschiktheid voor de desbetreffen-  
de opleiding, gelet op de uitoefening van het beroep of de beroepen waarop de opleiding voorbe-  
reidt', c.q. 'gelet op de organisatie en de inrichting van het onderwijs'.

sluiten<sup>15</sup> - *mits*, en dit is naar de mening van de commissie essentieel, instellingen vrij zijn om te beslissen of zij al dan niet tot decentrale toelating overgaan. Er wordt *geen verplichting* opgelegd. Nadere toelichting op deze voorwaarde volgt verderop.

De bezwaren die tegen het openstellen van de mogelijkheid tot decentrale toelating voor alle fixusopleidingen worden aangevoerd, acht de commissie onvoldoende overtuigend. Het gaat met name om bezwaren tegen decentrale toelating in het wo die de commissie Drenth formuleerde<sup>16</sup> en die deels in kabinetsreactie en kameroverleg werden overgenomen. Zo is de daarbij aangevoerde stelling, dat instellingen in het hbo meer dan in het wo de vrijheid zouden hebben om af te wijken van de eindtermen die uit de beroepseisen volgen, aanvechtbaar; het paramedisch hbo, bijvoorbeeld, heeft daarin niet meer ruimte dan de medische wo-opleidingen.

Bovendien zijn eindtermen niet het enige waarin faculteiten zich van elkaar kunnen onderscheiden; zeker kan ook de onderwijskundige opzet van instellingen of de profilering binnen het beroepenveld of anderszins, een argument zijn om de ene instelling boven de andere te verkiezen. Dat geldt óók voor wo-instellingen.<sup>17</sup> De constatering van de commissie Drenth, ten tweede, dat de opleidingskeus van hbo-studenten sterker regionaal bepaald is dan die van wo-studenten, is op zich terecht. Ten onrechte wordt ditmaal echter de indruk gewekt dat vooral regionale gebondenheid de doorslag geeft als studenten de gekozen opleiding aan een specifieke instelling willen volgen. Als derde bezwaar tegen decentrale toelating voor het wo noemt de commissie Drenth de verschillende schaalgroottes voor wo respectievelijk hbo en de daarbij te verwachten bestuurslasten bij decentrale toelating. Vergelijkt men echter capaciteitscijfers en aantallen aanmeldingen voor hbo-, respectievelijk wo-fixi,<sup>18</sup> dan blijken schaalverschillen vooral gradueel, en zijn de (uitvoerings)problemen bij decentrale toelating voor sommige hbo-opleidingen mogelijk zelfs ernstiger dan voor sommige wo-opleidingen. Zolang instellingen echter vrij zijn om van de mogelijkheid tot decentrale toelating al dan niet gebruik te maken, zullen zij zelf de afweging kunnen maken of zij in een dergelijke procedure voldoende voordeel zien om ook de uitvoeringsconsequenties voor lief te nemen.

\* *Niet verplichtend*

De commissie meent dat voor instellingsbesturen geen verplichting mag bestaan om tot decentrale toelating over te gaan. De formulering op dit punt in de kabinetsreactie (p. 6) wijst er overigens niet op dat het bij de invoering om een verplichting zàl gaan: 'instellingen ...

<sup>15</sup> Gegeven het feit dat in het hbo bij decentrale toelating in het algemeen andere doelstellingen voorop staan dan in het wo - zie het verslag van de hoorzitting hbo/wo, in bijlage 2 bij dit rapport, zie ook, verderop, par. 3.4. - lijkt het ook niet nuttig in het hbo pilots te organiseren met het oog op overdracht naar wo-opleidingen.

<sup>16</sup> Rapport van de commissie Drenth, 'Gewogen loting gewogen', p. 53-54.

<sup>17</sup> Een duidelijk voorbeeld is hier de geneeskundig faculteit van de Universiteit Maastricht, waarvan met name de onderwijskundige opzet - probleemgestuurd onderwijs - door veel studenten aantrekkelijk wordt gevonden.

<sup>18</sup> Informatie IBC, studiejaar 1997-1998.

ruimte gegeven zou kunnen worden om samenhangend met instellingsspecifieke karakteristieken voor een bepaald aantal plaatsen zelf de selectie ter hand te nemen'. 'Ruimte' in plaats van 'verplichting' lijkt de commissie de gewenste benadering. Zoals ook verder in dit rapport zal blijken, zijn de bestuurslasten waar instellingen bij decentrale toelating onvermijdelijk mee geconfronteerd worden niet gering. Instellingen zullen in die omstandigheid gelegenheid moeten krijgen om de voordelen die zij eventueel in decentrale toelating zien, af te wegen tegen de uitvoeringsconsequenties die de procedure met zich mee brengt, om vervolgens, al dan niet, voor decentrale toelating te kiezen.<sup>19</sup> Kortom: in de wet zal een '*kan-bepaling*' opgenomen moeten worden.

\* *Praktijkbehoefte*

Aannemend dat decentrale toelating inderdaad onverplicht blijft, valt niet te voorzien waar het principe daadwerkelijk in praktijk zal worden gebracht, op welk niveau in het hoger onderwijs, in welke sectoren en aan welke instellingen. De nu beschikbare informatie doet vermoeden dat de behoefte aan mogelijkheden tot decentrale toelating bij instellingen *in praktijk beperkt* zal zijn. Bovendien lijkt deze behoefte vooralsnog het minst aanwezig bij juist die (wo-)opleidingen waar de maatschappelijke onvrede met de huidige procedure zich op concentreert.<sup>20</sup> De belangstelling bij hbo-instellingen kan, afhankelijk van de voorwaarden, wat ruimer worden ingeschat dan die in het wo.<sup>21</sup>

Uitwerking van een opzet voor decentrale toelating houdt echter verband met de vrij algemeen geconstateerde maatschappelijke en politieke wensen ten aanzien van dergelijke toelating - als eerder besproken - en daarmee staat het belang ervan, naar de commissie meent, los van het aantal instellingen dat ertoe zou willen overgaan. Ook al zou op dit moment slechts één instelling decentrale toelating wensen, dan is dat in feite genoeg om te bezien of en op welke wijze een passende opzet kan worden uitgewerkt. Daarbij valt op te merken dat elke inschat-

---

<sup>19</sup> Een verplichting ligt, naar de commissie meent, ook niet in lijn met strekking van de WHW t.a.v. 'sturing op afstand' en 'autonomie van instellingen'.

<sup>20</sup> Bij veel van de hbo-opleidingen waarvoor officieel een fixus geldt, blijken achteraf geen uitgelote studenten voor te komen (schriftelijke informatie IBG; zie voorts de Brief BVE-B\1997\20865 aan de leden van de EB-Kamer). In het wo, waar de klachten over loting zich op de medische, tandheelkundige en diergeneeskundige faculteiten concentreren, blijkt - bij instellingen althans - nauwelijks een wens voor decentrale toelating te bestaan. Faculteiten zijn overwegend tevreden met het lotingsprincipe, hebben weinig vertrouwen in alternatieve criteria of toetsen en achten zulke alternatieve selectie ook onuitvoerbaar. Uitzondering hier is de medische faculteit van de Erasmus Universiteit en de tandheelkunde te Amsterdam. (Zie de reacties van deze faculteiten op vragen van de Commissie Drenth m.b.t. loting en alternatieven).

<sup>21</sup> In de hoorzitting van de commissie met instellingen in hbo en wo (zie bijlage 2 bij dit rapport) bleek bij een aantal hbo-opleidingen duidelijke interesse voor decentrale toelating. Voor een deel is dat wel afhankelijk van condities die zullen worden gesteld: zo ziet een aantal opleidingen weinig in decentrale toelating als de ruimte daarvoor tot 10% beperkt blijft.

ting over (on)voldoende belangstelling van instellingen situatiegebonden is. In de mate dat een opzet voor decentrale toelating kan worden uitgewerkt die instellingen zinvol en uitvoerbaar vinden, is denkbaar dat instellingen er in substantiële aantallen toe zouden overgaan. En als het één of enkele instellingen lukt, wordt voor andere een drempel weggenomen.<sup>22</sup>

### 3.2 Welke studenten?

\* *'Toelaatbare' studenten als doelgroep*

Wanneer van decentrale toelatingscriteria en -procedures sprake is, zijn qua doelgroep twee hoofdvarianten te onderscheiden. De eerste houdt in dat, via de kwalificaties die bij de decentrale procedure tot toelating kunnen leiden, een alternatieve toegangsroute tot de studie ontstaat, een route die *in de plaats* komt van de gebruikelijke vooropleiding.<sup>23</sup> De tweede variant houdt in dat aan de wettelijke vooropleidingseisen wordt vastgehouden, en dat andere kwalificaties *aanvullend* werken, aanvullend in de zin dat ze de kans op toelating verhogen.<sup>24</sup>

Hoewel uit buitenlandse ervaringen blijkt dat toelating op grond van andere dan de reguliere kwalificaties werkbaar is,<sup>25</sup> lijkt in de Nederlandse situatie voorlopig toch slechts de tweede mogelijkheid in aanmerking te komen: het ophogen van kansen op grond van 'aanvullende kwalificaties'. De kabinetsreactie op het rapport Drenth stelt daarover (p. 4): 'De gedachte dat het deelnemen aan het selectieproces beperkt zou moeten worden tot gegadigden die over de juiste ingangskwalificaties - naast de vooropleidingseisen ook de zogenoemde nadere vooropleidingseisen - voor de studie beschikken wordt breed gesteund.' En: 'Het onlangs in de Tweede Kamer aanvaarde wetsvoorstel betreffende toelatingsregels beoogt hiervoor de wettelij-

<sup>22</sup> Hier dreigt overigens een paradox. Ingeschat kan worden dat uitvoeringsproblemen voor centraal selecterende instellingen omgekeerd evenredig zullen blijken met het aantal instellingen waar de betreffende opleidingen tot decentrale toelating overgaan; zie ook par. 3.6, 'Uitvoerbaarheid'. Voor een zwaar belaste pionierende instelling zou het dan lastig kunnen blijken zusterinstellingen van de haalbaarheid van decentrale toelating te overtuigen. Uitbouw blijft zo achterwege, slechts in een enkele sector komt decentrale toelating van de grond.

<sup>23</sup> Bijvoorbeeld: 3 jaar werkervaring in stoeterij of dierenasiel geeft toegang tot de studie diermanagement, ook als geen havo-, vwo- of mbo-diploma werd behaald.

<sup>24</sup> In de meeste Europese landen die ook andere dan vooropleidingscriteria hanteren, is de eerste optie aan de orde: werkervaring wordt gezien als vervangende eis, in geval het kwalificerend diploma van een lager niveau dan gebruikelijk is. In de Scandinavische landen en in enkele Duitse Länder is werkervaring aanvullend op het bij toelating vereiste diploma; de kans op toelating wordt er mee verhoogd (zie het vergelijkend landenonderzoek van Kaiser e.a. in bijlage 1 bij het rapport van de Commissie Drenth). Over deze optie geeft het vervolgonderzoek door Lange en De Weert aanvullende informatie (zie bijlage 4 bij het onderhavige rapport).

<sup>25</sup> Zie de informatie die de CSHOB-verkenning biedt, over ervaringen in de Duitse Länder met toelating op grond van 'werkervaring' (bijlage 4 bij dit rapport).

ke basis te bieden'. Wel wordt in dezelfde notitie gesteld (p. 6) dat, met name voor de wo-opleidingen, decentrale toelating mogelijkheden zou bieden '... om de aard van de kwalificaties uit te breiden op grond waarvan in de toekomst wellicht ruimte kan worden gegeven aan de instellingen.' Hierbij wordt het criterium 'werkervaring' als mogelijkheid genoemd. Verderop (p. 11) wordt de vraag of dit criterium in de selectie een zelfstandige of aanvullende functie zal krijgen, als aandachtspunt genoemd voor de groep deskundigen (c.q. de commissie) die de minister over decentrale toelating zal adviseren. De kabinetsreactie besluit echter met de keus (p. 14)

om - op dit moment - uitsluitend volledig gekwalificeerde gegadigden toegang tot de decentrale procedure te bieden: zij die voldoen aan de formele vooropleidingseisen.<sup>26</sup>

De commissie zelf kiest er voor slechts 'toelaatbare' kandidaten toegang tot een eventuele decentrale procedure te geven. Een formele reden hiervoor is dat toelating van anderen dan 'toelaatbaren' ingaat tegen de strekking van de wet. Verder staat voor niet gekwalificeerde kandidaten altijd de mogelijkheid open om zich alsnog de vereiste kwalificatie te verwerven, hetzij via de VAVO-route, hetzij langs de weg van het colloquium doctum.<sup>27</sup> Meer specifiek voor 'werkervaring' als eventueel vervangend criterium kan nog vermeld worden dat het de commissie gebleken is<sup>28</sup> dat, als instellingen al overwegen om gegadigden voor een fixus-opleiding directe toelating te verlenen op grond van werkervaring, zij overwegend 'gekwaliificeerde werkervaring' op het oog hebben. Het gaat daarbij om werk dat slechts verricht mag worden door gediplomeerden van een beroepsopleiding - en in praktijk meestal een opleiding die voor abiturienten al voorziet in de toelaatbaarheid tot de ho-opleiding waar deelname aan de decentrale procedure aan de orde is.

\* *Omvang van de decentraal geselecteerde groep*

De ruimte die voor decentrale toelating gereserveerd wordt ligt qua omvang niet vast, maar zal in ieder geval beperkt zijn. Het rapport Drenth doet een voorstel voor 10%. In de kabinetsreactie wordt geïmpliceerd dat de omvang van de groep inderdaad in die orde van grootte zal liggen (p.6), zij het dat verderop (p.11) de mogelijkheid wordt opengelaten dat dit percentage in de toekomst wellicht geleidelijk zou worden uitgebreid. In het kameroverleg wordt door enkele kamerleden een hoger percentage genoemd, 20 à 30%. In zijn repliek doet de minister over een preciese omvang geen nadere uitspraak.

---

<sup>26</sup> De WHW legt in hoofdstuk 7, titel 2 de vooropleidingseisen vast op grond waarvan iemand formeel toelaatbaar is. Zie verder, meer specifiek, de eerder genoemde 'Wet tot wijziging van de WHW, houdende aanpassingen van de toelatingsregels tot opleidingen'.

<sup>27</sup> 'Vrijstelling op grond van toelatingsonderzoek', art. 7.29 WHW.

<sup>28</sup> Zie het verslag van de hoorzitting hbo/wo, in bijlage 2 bij dit rapport.

Vooralsnog acht de commissie een maximum verdedigbaar van 10% van het aantal beschikbare plaatsen. Eén overweging hierbij is dat elke ruimte voor decentrale toelating in mindering komt op de ruimte die voor gewogen loting beschikbaar is. Een andere overweging is dat de preciese mogelijkheden van selectie op decentraal niveau nog onduidelijk zijn. Zouden bij evaluatie in een later stadium de voordelen van decentrale systematiek groot blijken, terwijl aan rechtsbeginselen en rendement evenzeer recht wordt gedaan als nu bij de huidige lotings-systematiek het geval is, dan kan overwogen worden de ruimte voor decentrale toelating alsnog te vergroten (zie verder ook 3.9, 'Evaluatie'). Belangwekkend in dit verband is overigens de constatering

dat, internationaal gezien, instellingen in landen waar decentrale toelating bestaat, de ruimte die zij voor dergelijke toelating reserveren eerder blijken terug te brengen dan op te voeren.<sup>29</sup>

\* *Welke gegadigden voor welke instelling?*

Het lijkt de commissie redelijk om gegadigden slechts aan de decentrale toelating te laten deelnemen bij de instelling die zij bij aanmelding als *eerste keus* aangaven. Het zullen in principe ook die gegadigden zijn die menen dat zij de kwaliteiten bezitten die hen juist voor deze instelling geschikt maken, respectievelijk menen dat de instelling in kwestie bij uitstek aan hun capaciteiten en behoeften recht kan doen. Een argument van heel andere orde is dat een dergelijke inperking onwenselijk strategisch gedrag van studenten - shopping - en, daarmee, overbelasting van instellingen tegengaat.

Voorwaarde zal echter wel zijn dat aankomende studenten tijdig duidelijk gemaakt wordt welke criteria en welke procedure de decentraal selecterende instelling hanteert en om welke reden ze juist voor deze instelling belangrijk zijn. De commissie komt hier in paragraaf 3.5 op terug.

Overigens: aankomende studenten zijn wel vrij om tussen het ene en het andere lotingsjaar hun voorkeur te wijzigen.

\* *Al dan niet slechts voor uitgelote studenten bestemd?*

De kabinetsreactie roept de vraag op (p. 11) of decentrale toelating al dan niet beperkt moet worden tot kandidaten die zijn uitgeloot. De commissie heeft geen principieel bezwaar tegen deelname voorafgaand aan de lotingsprocedure, maar verwacht - zie ook par. 3.6.1, waar uitvoerbaarheid voor de instellingen aan de orde komt - dat deze mogelijkheid er toe zal leiden dat zich voor decentrale procedure (veel) meer kandidaten zullen aanmelden dan wanneer het moment van deelname na de lotingsprocedure valt. Vanwege de overeenkomstige bestuurslas-

---

<sup>29</sup> Zie de bevindingen van de CSHOB-verkenning in bijlage 4. Zie verder het internationale onderzoek dat Kaiser c.s. voor de commissie Drenth verrichtten (bijlage rapport Drenth, p.9 e.v.).

ten voor instellingen geeft de commissie er de voorkeur aan deelname tot de uitgelote kandidaten te beperken.

De commissie merkt wel op dat de deelname, qua timing, onmiddellijk met de lotingsprocedure verbonden moet blijven. De algemene toelatingsprocedure voor fixusopleidingen zal telkens naast loting ook decentrale toelating als mogelijk onderdeel omvatten, echter wel telkens gekoppeld in één en hetzelfde lotingsjaar. Voor zover namelijk niet aansluitend op de uitloting, maar ook in latere jaren nog deelname aan de decentrale procedure mogelijk zou blijven, doet zich het volgende probleem voor. Studenten die nog steeds voor de betreffende opleiding in aanmerking willen komen, zullen geneigd zijn zich zo veel mogelijk aanvullend te kwalificeren,<sup>30</sup> zich ook beter te kwalificeren dan zij in de periode tussen voortgezet onderwijs en laatste lotingsmoment hebben kunnen doen.<sup>31</sup> Vóór ze hun laatste - decentrale - kans benutten, zullen zij bijvoorbeeld voor alternatieve opleiding en beroepsuitoefening kiezen in een richting die in de betreffende opleiding en instelling als pre geldt. Hun studie- en beroepsmogelijkheden wordt daarmee ingeperkt, echter zonder dat de studenten in kwestie enige garantie hebben dat zij op die manier alnog via de decentrale procedure zullen worden toegelaten. Daarnaast kan een decentrale procedure na definitieve uitloting ook bezwaren voor instellingen meebrengen. Omwille van de rechtszekerheid voor gegadigden die via een alternatieve opleiding of soortgelijke weg alnog willen voldoen aan criteria die de instelling hanteert, zullen instellingen zich voor een aanzienlijk aantal jaren op dergelijke criteria moeten vastleggen. Een eventueel negatieve tussentijdse evaluatie daarvan kan aldus pas na geruime tijd leiden tot bijstellingen die in de toelatingsregeling inmiddels wenselijk bleken.

Gegeven de genoemde bezwaren kiest de commissie ervoor de toegang tot de decentrale procedure te reserveren voor diegenen die werden uitgeloot, en deelname aan de procedure te beperken tot de periode tussen uitloting en uiterste datum van aanmelding voor het navolgend inschrijvingsjaar.

### **3.3 Doelstellingen voor decentrale toelating**

Via decentrale toelating worden tenminste drie doelstellingen nagestreefd: 'lot in eigen hand', 'profilering', en 'studierendement-in-brede-zin'.

---

<sup>30</sup> De internationale ervaringen op dit punt lijken hierop te wijzen (CSHOB-verkenning, bijlage 4).

<sup>31</sup> De veronderstelling is hier dat, zoals de beleidsvoornemens eerder luiden, het maximaal aantal malen dat mag worden meegeloot, beperkt wordt tot twee. (Dit voornemen werd in de de kabinetsreactie uitgesproken, mede naar aanleiding van de constatering dat ongelimiteerd loten uiteindelijk een stuwmeer aan gegadigden oplevert. Gegeven ook de discussie in het kameroverleg op dit punt, is waarschijnlijk dat de wet in die zin wordt gewijzigd). Wie in de twee jaren na het afronden van het voortgezet onderwijs meeloot - de meesten - zal zo nauwelijks gelegenheid hebben om voorafgaand aan het laatste lotingsmoment aanvullende kwalificaties te verwerven.

\* *Lot in eigen hand*

Eerste doelstelling is om via decentrale toelating de student, wat zijn kansen betreft, een extra 'lot in eigen hand' te geven, dat wil zeggen op nog andere wijze dan met de nu voorgenomen wijziging in de lotingssystematiek al gerealiseerd wordt. 'Het zoeken is naar een systeem dat, in combinatie met de maatregelen van het wetsvoorstel dat reeds door de Tweede Kamer is aanvaard, meer dan nu tegemoet komt aan de wens dat de aanstaande student tot op zekere hoogte invloed kan uitoefenen op zijn of haar kansen tot toegang tot de fixusopleiding van voorkeur' (kabinetsreactie, p. 3). De hierboven genoemde wijzigingsvoorstellen houden onder meer in dat door middel van een nieuwe cijferweging de toelatingskansen tot fixus-opleidingen via schoolse inspanningen vergroot kunnen worden. Bij decentrale toelating zullen gegadigden echter ook langs andere weg dan de schoolprestatie het lot in eigen hand moeten kunnen nemen: '...mogelijkheden voor aanstaande studenten om meer invloed uit te oefenen op het eigen lot, hetgeen in principe niets te maken heeft met presteren (kameroverleg, p. 9).

\* *Profilering*

Als tweede doel bij decentrale toelating wordt 'profilering van opleidingen en instellingen' genoemd, '...nieuwe mogelijkheden tot profilering en differentiatie tussen faculteiten', aldus de adviesopdracht. Eerder al stelde de kabinetsreactie dat (p. 6): 'instellingen ... ruimte gegeven zou kunnen worden om samenhangend met instellings specifieke karakteristieken voor een bepaald aantal plaatsen zelf de selectie ter hand te nemen'. Ook in het overleg van de minister met de Vaste Kamercommissie, naar aanleiding van de kabinetsreactie, kwam profilering als wens naar voren.

De mogelijkheid om bij decentrale toelating deze doelstelling te realiseren, dient overigens genuanceerd te worden gezien, zo bleek ook bij de hoorzitting van de commissie met hbo- en universitaire opleidingen. Een ruimte van omstreeks 10% voor decentrale toelating zal opleidingen niet in staat stellen zich qua instroom vergaand te onderscheiden van gelijke opleidingen aan andere instellingen. In feite blijken instellingen 'profilering via de instroom' dan ook beperkter te (moeten) interpreteren, namelijk als: 'het kunnen inspelen op wenselijke accenten in de opleiding', c.q. 'het kunnen anticiperen, al bij de samenstelling van de instroomgroepen, op latere differentiatie binnen de opleiding en op differentiatie en ontwikkelingen binnen het beroepenveld'.<sup>32</sup>

---

<sup>32</sup> Dit kan om redenen van inhoudelijke differentiatie zijn, bijvoorbeeld - voor diergeneeskunde - een substroom binnen de eerstejaarsgroep met duidelijke wetenschappelijke gerichtheid of beleidsmatige belangstelling e.d.m. Het kan echter ook om wenselijke persoons- en achtergrondkenmerken gaan, onder meer omwille van specifieke doelgroepen waarop de beroepsuitoefening gericht is: zo zou bijvoorbeeld bij ergotherapie een groter aantal allochtone beroepsbeoefenaren wenselijk zijn dan nu bij toelating via de lotingsprocedure gegarandeerd kan worden. In een enkel geval kan het zelfs om opleidingskwalificaties gaan die niet voor de opleiding zelf, maar voor de via die opleiding te bereiken vervolgstudie (post-doctoraal) vereist zijn: zo zou de kaakchirurgie gebaat zijn met een ruimere instroom in tandheelkunde van studenten met afgeronde opleiding geneeskunde - wat nu wordt belemmerd doordat ook gediplomeerde genees-

\* *Studierendement-in-bredere-zin*

Als overweging voor decentrale toelating komt in de kabinetsreactie ook 'studierendement' aan de orde, zij het indirect - namelijk daar waar gesproken wordt over '... lot in eigen hand te nemen op een wijze die (...) gericht is op een goed perspectief voor voltooiing van de studie.' (p. 2). Ook verwijst de minister naar rendement in zijn overleg met de Vaste Kamercommissie (p. 9), dit naar aanleiding van uitspraken terzake van commissieleden.<sup>33</sup> De rendementsdoelstelling werd (tijdens de hoorzitting hbo/wo) door de opleidingen zelf forser aangezet. In hoofdzaak gaat het hen daarbij om selectie van individuen op grond van een geschiktheid die nauwelijks met cijfermatig schools presteren te maken heeft, maar die voor de studie (en de beroepsuitoefening) even belangrijk, zo niet belangrijker is. Deze opleidingen zijn van oordeel dat zij zelf bij uitstek in staat zijn zulke kwaliteiten bij hun studenten vast te stellen. Naast de rendementsdoelstelling op individueel niveau speelt voorts, bij een beperkt aantal instellingen, de rendementsdoelstelling ook op groepsniveau; men meent in die gevallen dat een bepaalde samenstelling van de instroomgroepen gunstig is voor het rendement (bijvoorbeeld: een contingent oudere studenten, geen eenzijdigheid naar sekse, etc.)

### 3.4 Selectiecriteria, in relatie tot de doelen

In de voorgaande paragraaf werden de doelen beschreven die de minister bij decentrale toelating voorop stelt. De selectiecriteria waarop bij dergelijke toelating beroep zal worden gedaan, zijn afhankelijk van de preciese doelen waarvoor gekozen wordt. Instellingen zullen hier niet noodzakelijk steeds dezelfde keus maken. Alleen daarom al kunnen hun toelatingscriteria uiteenlopen. Maar zelfs als zij voor een en dezelfde doelstelling kiezen, kunnen zij verschillen in hun oordeel over de criteria die daar het best bij passen - bij de doelstelling 'profilering' is dit per definitie al het geval. En al zouden zij voor gelijke criteria kiezen, dan kan nog - gegeven onderwijsconcept of context van de opleiding - per opleiding en instelling een eigen invulling nodig zijn van de gekozen criteria.

Bij het vaststellen en operationaliseren van de criteria die bij decentrale toelating gehanteerd worden, zullen de instellingen daarom het voortouw nemen.<sup>34</sup> Op centraal niveau is een uitputtende formulering van specifieke criteria die bij decentrale toelating gehanteerd kunnen worden onmogelijk. Hier komt slechts een *omschrijving op globaal niveau* in aanmerking.

---

kundigen bij aanmelding voor de studie tandheelkunde moeten loten.

<sup>33</sup> '...verschillende kwaliteiten aan de orde, zowel cognitieve als sociale', '...cijfers niet bepalend hoeven te zijn voor de slagingskans van een studie (...) ruimte voor instellingen om aan andere elementen aandacht te geven.'; 'Te weinig wordt rekening gehouden met criteria als motivatie en sociale vaardigheden'; 'Hierbij kunnen de volgende criteria worden gehanteerd: cijfers, motivatie, sociale vaardigheden, onderzoeks- en werkervaring.' Enz.

<sup>34</sup> Ook hier weer biedt, zo meent de commissie, het streven naar autonomie en sturing op afstand een extra argument om deze bevoegdheid bij instellingen te leggen.

De commissie bespreekt hieronder eerst, in algemene zin, de criteria die bij elk van de drie genoemde doelstellingen passen. Aan het einde van de paragraaf geeft zij de elementen aan die naar haar mening in een globale omschrijving zouden moeten worden opgenomen.

\* *Lot in eigen hand: criteria*

Waar het er om gaat studenten meer kans te geven het 'lot in eigen hand' te nemen, lijkt een criterium als 'bijzondere, *persoonsgebonden kwalificaties*' - kabinetsreactie, kameroverleg, commissieopdracht - passend.

- Met '*kwalificaties*' wordt bedoeld op eigenschappen die men zich eigen maakt, waarvoor men zich moet inzetten, en waarbij men dus ook effectief het lot in eigen hand kan nemen.

- Het *adjectief* '*persoonsgebonden*' betekent, in dit verband tenminste, dat het niet om kwalificaties gaat die uit de vooropleiding volgen. In zoverre als deze namelijk 'persoonlijk' zijn, in prestatieniveau en cijferhoogte, zijn ze al verdisconteerd in de systematiek van de gewogen loting; en in zoverre als het bij vooropleidingskwalificaties puur om de toelaatbaarheid gaat, zijn ze aanwezig bij iedereen die het vereiste diploma heeft - en daarmee zijn ze dus niet meer persoonlijk. Als voorbeeld van persoonsgebonden kwalificaties wordt '*werk- of onderzoekservaring*' genoemd, maar meer is denkbaar: vrijwilligersactiviteiten bijvoorbeeld, of een specifieke, inhoudelijk doelgerichte invulling van de vrije ruimte binnen het in het voortgezet onderwijs gekozen profiel.

- De kabinetsreactie noemt als aanvullende eis nog '...op een wijze die gericht is op een goed *perspectief voor voltooiing van de studie*'. De adviesopdracht spreekt van '... *relevante werk- en/of onderzoekservaring*'. Het moet dus om kwalificaties gaan die een relatie hebben met de studie, c.q. met het beroepenveld waarop de studie voorbereidt.

\* *Profilering: criteria*

Bij de tweede doelstelling, 'profilering', kan in principe elke profileringswens die bij individuele instellingen en opleidingen speelt, tot andere criteria leiden. Het aantal mogelijkheden is groot. De bovengenoemde *kwalificaties* kunnen hier worden ingeroepen, maar ook *specifieke begaafdheid*, *specifieke affiniteit*, *motivatie* en andere kwaliteiten. Daarnaast, afhankelijk van bijvoorbeeld karakteristieken van doelgroepen in het werkveld, kan het ook gaan om *persoons- en achtergrondkenmerken* als sekse, etniciteit, sociaal-culturele achtergrond, leeftijd etc. - tenminste, zolang hierbij geen eisen van non-discriminatie in het geding komen.

\* *Studierendement-in-brede-zin: criteria*

Hier komen *alle kennis, vaardigheden, talenten, attitudes en disposities in aanmerking die direct of indirect voor studierendement van belang zijn*. 'Van belang zijn' wil zeggen: ze spelen in op programma-inhoud of onderwijskundige inrichting van een opleiding, of ze komen tegemoet aan specifieke functie-eisen in het beroepenveld waarop de opleiding voorbereidt. Ook hier weer kunnen specifieke begaafdheid, of affiniteit, motivatie en dergelijke als criterium worden gehanteerd. Daarnaast zijn de eerder genoemde kwalificaties hier bruikbaar - werk, onderzoekservaring enz. - omdat ze indiceren dat de student blijkt te kunnen (leren) functioneren in een situatie waarin zulke kwaliteiten essentieel zijn. Niet of nauwelijks relevant zijn hier echter

de persoons- en achtergrondkenmerken waarvan bij 'profilering' sprake was.

\* *Uitzonderingen, in verband met de vigerende systematiek*

Van de criteria waarop decentrale toelating zich kan richten, zullen die criteria uitgezonderd moeten worden die de principiële uitgangspunten ondergraven waarvoor in de algemene toelatingsregeling gekozen werd. Dit betekent dat *noch op de formele toelaatbaarheid, noch op de gewogen lotingsystematiek inbreuk mag worden gemaakt*.

Deze eis - het onverlet laten van de *principes* achter de algemene regeling - impliceert dat instellingen zich bij decentrale toelating niet op schoolse prestaties zullen richten. Cijferhoogte (bijvoorbeeld 'alleen 7½+' als toegangskwalificatie) komt bij decentrale toelating niet als criterium in aanmerking. Instellingen zullen ook geen dubbele profiel-eis dienen te stellen of 'selectie-vakken' vragen (wiskunde bijvoorbeeld), als dit inhoudelijk voor de studie niet essentieel is.<sup>35</sup> Evenmin zullen ze tussen toelaatbare groepen onderscheid maken op basis van hetzij de ene, hetzij de andere vooropleidingsroute - een hbo-opleiding zal bijvoorbeeld niet exclusief vwo'ers selecteren.<sup>36</sup>

\* *Werk- en/of onderzoekservaring nader bezien*

In kabinetsreactie, kameroverleg en adviesopdracht wordt als criterium wel 'bijzondere, c.q. persoonsgebonden kwalificaties' genoemd. Dit wordt verder, exemplarisch, ingevuld als 'werk- en/of onderzoekservaring'. Zoals hierboven bij de bespreking van de verschillende doelstellingen die bij decentrale toelating voorop staan, duidelijk werd, zijn de geschiktheidscriteria die gehanteerd kunnen worden zeer divers. Ze zijn, zo constateert de commissie, voor het merendeel niet bij het criterium 'werk- en/of onderzoekservaring' onder te brengen.

\* *Concluderend*

- Gegeven de constatering dat passende criteria meer kunnen inhouden dan slechts 'kwalificatie', zou naar het oordeel van de commissie een term als '*bijzondere geschiktheid*' de voorkeur verdienen.
- Gegeven de aanvullend geformuleerde eis van 'relevantie', en de specifieke manieren waarop 'relevantie' blijkt te kunnen worden ingevuld, verdient het verder aanbeveling om de formulering '*bijzondere geschiktheid*' als volgt aan te vullen '*... gelet op de inrichting van het onderwijs en gelet op het beroepenveld en de ontwikkelingen daarbinnen*'.
- Gegeven het feit dat inbreuk op de vigerende toelatingssystematiek uitgesloten moet worden, zullen van decentrale toelating bepaalde criteria moeten worden uitgezonderd, dit via een formulering als '*...bijzondere geschiktheid, blijkend anders dan uit (cijfermatige) prestaties in de*

---

<sup>35</sup> Voor zover het dit wel is, werd het immers al in de profieleisen c.q. instroomeisen van opleidingen verwerkt.

<sup>36</sup> Overigens: het gaat hier om een keus tussen vooropleidingen die - gezien de instroomeisen die voor de ho-opleiding essentieel zijn - formeel gelijkwaardig zijn, en niet om speciale gevallen als de al vermelde dubbele opleidingsvereiste genees-/tandheelkunde voor kaakchirurgie.

(regulier kwalificerende)<sup>37</sup> vooropleiding’.

### 3.5 Principiële eisen ten aanzien van decentrale toelating

Bij de uitwerking van de gewogen lotingssystematiek (zie hoofdstuk 1 van dit rapport) is een aantal principiële eisen - selectietechnische, juridische eisen - richtinggevend geweest. In de beleidsstukken wordt bij de bespreking van decentrale mogelijkheden aan zulke principiële eisen gerefereerd. Zo volgen *selectietechnische eisen* (valide criteria, betrouwbare en objectieve beoordeling) uit een zinsnede als ‘...gericht op een goed perspectief voor voltooiing van de studie’ (kabinetsreactie, p. 2). Over de noodzaak bij decentrale toelating *juridische waarborgen* zeker te stellen, was het rapport Drenth al expliciet (p. 54),<sup>38</sup> voorts wordt naar zulke waarborgen verwezen in de kabinetsreactie (‘objectieverbaarheid, kenbaarheid’; p. 11) en in het kameroverleg (‘sociale rechtvaardigheid’, ‘eisen van zorgvuldigheid’, p.12). Ook de adviesopdracht plaatst decentrale toelating ‘... in de context van transparantie, controleerbaarheid, objectiviteit...’. Decentrale toelating zal de systematiek en de principes waarop deze gebaseerd is, niet mogen ondergraven.

Beziet men nu de criteria die in 3.4 relevant genoemd werden voor de onderscheiden doelen van decentrale toelating, dan is duidelijk dat het bij sommige criteria eenvoudiger zal zijn om aan juridische en/of selectietechnische eisen tegemoet te komen dan bij andere. Zo wordt beter aan *validiteitseisen* voldaan naarmate criteria ingezet kunnen worden waarvan de voorspellende waarde voor studiesucces aangetoond is, of op zijn minst plausibel en (op termijn) aantoonbaar lijkt. Aan *juridische eisen* van rechtsgelijkheid en rechtszekerheid (objectiviteit, controleerbaarheid, kenbaarheid) kan beter worden voldaan naarmate de gehanteerde criteria betrouwbaar gemeten kunnen worden en naarmate de normering ervan eenduidig is. Bij de meeste van de hierboven genoemde criteria zijn op deze punten problemen denkbaar.

\* *Selectietechnische eisen: consequenties voor procedure*

Wat de selectietechnische invalshoek betreft, is de commissie van mening dat op dit moment weinig zeker is over de validiteit van genoemde criteria, althans de validiteit in termen van ‘studie- en beroepssucces’. Het onderzoek dat de laatste decennia over voorspellers van dergelijk succes werd verricht, wijst er niet op dat studiesucces *in algemene zin* - succes in ‘het’ hoger onderwijs - aan de hand van dit soort criteria beter te voorspellen zou zijn dan met de examencijfers die nu in de gewogen lotingssystematiek worden gehanteerd.<sup>39</sup> Wel zou, in

<sup>37</sup> Zie de WHW, hoofdstuk 7, titel 2, en de Wet van 21 mei 1997 tot wijziging van de WHW (inzake de toelatingsregels tot opleidingen; Stsbl. 1997, 218).

<sup>38</sup> Over validiteit bij decentrale selectie spreekt het rapport zich niet uit, althans niet anders dan impliciet.

<sup>39</sup> Hier zij, korthedshalve, verwezen naar de recapitulatie van de betreffende informatie die door de commissie Drenth werd ondernomen: Wilbrink, bijlage 3 bij het rapport. Een vrij recent, compact overzicht waarin zowel validiteit, zorgvuldigheid en uitvoerbaarheid aan de orde komen is te vinden bij: M. van Dyck, *Selectie voor hoger onderwijs*. Utrecht: ARO, 1995.

theorie, een hogere graad van validiteit denkbaar zijn bij het voorspellen van succes in *specifieke* studies, omdat hierbij gerichtere rekening kan worden gehouden met studie- en beroepsrelevante geschiktheidskenmerken. Daar waar in de praktijk getracht werd om voor bepaalde studies en specialisaties tot meer valide voorspellingen te komen, zijn de resultaten echter nog weinig positief.<sup>40</sup>

Daarmee is niet gezegd dat validiteitswinst bij decentrale toelating definitief als onhaalbaar moet worden gezien. Hoewel de kabinetsreactie impliceert dat de ruimte voor decentrale toelating in de toekomst wellicht geleidelijk zou kunnen worden uitgebreid (p.11), meent de commissie echter dat het vergroten van deze ruimte pas voor de hand ligt als duidelijk wordt dat bij decentrale toelating voor de instroomgroep ook '... een goed perspectief voor voltooiing van de studie' gegarandeerd blijft (als beoogd in de kabinetsreactie, p. 2). Als te zijner tijd - bij gelijkblijvende juridische waarborgen - inderdaad validiteitswinst of op zijn minst behoud van validiteit geconstateerd wordt (bijvoorbeeld blijkend uit studierendementen van decentraal geselecteerde groepen over een wat ruimere periode), dan zou deze constatering aanleiding kunnen zijn om voor instellingen die juist met het oog op studiesucces<sup>41</sup> selecteren, de ruimte voor decentrale toelating boven de 10% te laten uitkomen. Evaluatie zal hierover uitsluitend moeten bieden.

\* *Juridische eisen: consequenties voor de procedure*

Wat de juridische houdbaarheid van de criteria aangaat: zoals gezegd hangt deze samen met de objectiviteit, controleerbaarheid, transparantie van de procedure waarmee wordt vastgesteld of studenten voor het gekozen criterium aan de eisen voldoen. Er wordt bij alternatieve selectiecriteria echter met name verwezen naar criteria als motivatie, affiniteit voor het beroep,

---

<sup>40</sup> Twee reacties van universitaire faculteiten op vragen van de Commissie Drenth. Tandheelkunde Groningen: 'Er zijn geen goed objectieveerbare methoden om de juiste studenten tandheelkunde te selecteren. Ondanks een groot aantal onderzoeken, bijvoorbeeld op het terrein van de zogenaamde psycho-motorische vaardigheden, zijn nooit bruikbare aanwijzingen in deze richting gevonden.' De KNMG: 'Een gerenomeerd selectiebureau heeft op basis van gesprekken met alle opleiders in de Heelkunde een profiel opgesteld voor de aankomend chirurg en op basis daarvan een psychologisch testonderzoek opgesteld dat de gehele dag in beslag nam. Uitsluitend kandidaten die op basis van het psychologisch onderzoek als zeer geschikt werden beoordeeld, kwamen in aanmerking voor een gesprek met de selectiecommissie. Na een aantal jaren kwam de Vereniging voor Heelkunde tot de conclusie, dat de op deze wijze voor de opleiding geselecteerde kandidaten, in vergelijking met het verleden, zeker geen betere resultaten boekten en dat problemen tijdens de opleiding zich juist vaker leken voor te doen.' Zie voor een overzicht in de medische hoek ook, o.m.: J.G.M. Gerritsma, Verbetert selectie het lage rendement? Medisch Contact, 44(1989), 1083-1086; zie voor tandheelkunde o.m. M.H. Spratley, Aptitude testing and the selection of dental students. Australian Dental Journal, 35(1990), 159-168.

<sup>41</sup> Bij de doelen 'lot in eigen hand' en 'profilering' is validiteit van selectie geen issue. Nu al is vanzelfsprekend dat deze doelen via decentrale toelating beter gerealiseerd kunnen worden naarmate de decentraal geboden ruimte groter is; toch was dit in de politieke besluitvorming geen reden om een meer dan beperkte ruimte toe te staan.

sociale vaardigheden, zorgattitude, wetenschappelijke creativiteit, doorzettingsvermogen. Maar juist bij dit soort criteria, zo blijkt uit de selectieliteratuur, is een betrouwbare, objectieve, inzichtelijke en controleerbare vaststelling van de kwaliteiten in kwestie problematisch. Het risico van 'bias' dreigt dan, dat wil zeggen: andere dan de gewenste kenmerken spelen in de beoordeling mee die, onbedoeld, bij de toelating voor specifieke groepen voor- of nadelig uitpakken.

\* *Werk- of onderzoekservaring als uitweg?*

Het criterium 'werk- en onderzoekservaring' dat in de beleidsstukken wordt aangedragen lijkt hier op het eerste zicht uitkomst te bieden. Enerzijds - en dit is belangrijk voor validiteit - zou zulke ervaring wijzen op eigenschappen die maken dat de student in een situatie kan (leren) functioneren waarin zulke eigenschappen essentieel zijn - van motivatie tot, waar van toepassing, wetenschappelijke creativiteit of zorgattitude. Anderzijds - vanuit juridisch oogpunt belangrijk - lijkt het te gaan om een 'harde', controleerbare, eenduidig en objectief vast te stellen indicator. Is in de selectiepraktijk de eerste stelling nog aannemelijk, de laatste ligt toch moeilijker. Er zijn, ten eerste, bij 'ervaring' allerlei gradaties in relevantie en zelfs kan men zich voor sommige opleidingen moeilijk voorstellen wat relevante werkervaring zou kunnen inhouden.<sup>42</sup> Ten tweede valt ook voor beter meetbare aspecten als niveau en duur van de werkzaamheden slechts op arbitraire gronden een norm te stellen. Overigens: opleidingen die 'werkervaring' als mogelijk criterium zien, blijken overwegend aan *gekwalificeerde* beroepsuitoefening te denken, van wat langere duur, in een verwant vak, en op niveau: een capabel en ambitieus gebleken analyst of verpleegkundige bij geneeskunde, mondhygiënist bij tandheelkunde, enz.<sup>43</sup> Vrij objectief vast te stellen, dat wel, maar niet het type werkervaring waar men zonder beroepsdiploma aan kan beginnen, en ook niet het type ervaring dat men zich in het jaar tussen uitloting en volgende toelatingkans zou kunnen verwerven.<sup>44</sup>

\* *Dilemma?*

Hoe dan ook: bij veel van de criteria die bij decentrale selectie worden ingeroepen, inclusief

---

<sup>42</sup> Zo heeft de KNMG bijvoorbeeld laten weten dat een verpleegkundige stage naar haar oordeel te beperkte en te eenzijdige informatie biedt over mogelijke geschiktheid voor de medische opleiding. Soortgelijke overwegingen kunnen gelden bij combinaties als werk in dierenpensioen en studie diergeneeskunde, of sportclubleiding en studie fysiotherapie etc.

<sup>43</sup> Informatie uit de commissie-hoorzitting hbo/wo.

<sup>44</sup> Van die studenten die na havo of vwo fulltime de arbeidsmarkt opgingen (waaronder waarschijnlijk uitgelote studenten die aansluitend alsnog aan een vervolgopleiding begonnen) blijken de gekozen banen naar richting, en zeker naar niveau, nauwelijks op de diverse fixusopleidingen te preluderen. Zie de ROA-publicatie 'Schoolverlaters tussen onderwijs en arbeidsmarkt 1996', zie ook de nadere analyse van bestemmingen van schoolverlaters die het ROA t.b.v. de commissie Decentrale Toelating verrichtte (bijlage 5 bij dit rapport), en verder (in bijlage 4) de internationale verkenning van het CSHOB naar het toelatingcriterium 'werkervaring', in Denemarken en Duitsland.

werk- of onderzoekservaring, spelen objectiviteits-, controleerbaarheids- en transparantieproblemen. Deze raken aan juridische eisen van rechtsgelijkheid en rechtszekerheid, zowel als aan validiteit. Tegenover eventuele risico's hier staan echter de eerder genoemde voordelen: profileringsmogelijkheden voor instellingen, en voor studenten de mogelijkheid het lot in eigen hand te nemen ook langs andere weg dan uitsluitend via de schoolprestatie. Het accepteren van eventuele risico's bij afwijking van de standaardtoelatingsprocedure, omwille van deze voordelen, is in essentie een politieke keus.<sup>45</sup> De commissie neemt deze keus als gegeven uitgangspunt.

\* *Waarborgen*

Een niet onbelangrijke overweging hierbij is dat, naar het oordeel van de commissie, eventuele risico's in belangrijke mate te ondervangen zijn. In de algemene opzet van decentrale toelating kan worden voorzien in procedurele waarborgen die risico's minimaliseren - soortgelijke waarborgen als op dit moment bijvoorbeeld al voor de kunstopleidingen uitgewerkt worden (zie het wijzigingsvoorstel artikel 7.26a WHW). Aan de eisen van 'controleerbaarheid' en 'objectiviteit' komt een procedure tegemoet waarbij - als eerste waarborg - toelatingsbeslissingen gebaseerd zijn op het oordeel van verschillende beoordelaars (de beoordeling is dan *intersubjectief*, wat selectietechnisch als aanvaardbaar alternatief geldt voor objectiviteit) en waarbij - als tweede waarborg - de beoordeling *mede door tenminste één onafhankelijke deskundige* geschiedt.

Voorts is een *check op 'bias'* denkbaar, dat wil zeggen op die studentkenmerken die in de selectieprocedure in feite geen rol zouden mogen spelen. Nader vast te stellen kwaliteiten - van cijferhoogten tot sociaal-economische kenmerken (beroep ouders) - zouden binnen de decentrale groep op onder- of oververtegenwoordiging kunnen worden getoetst (bijvoorbeeld via rapportage door de instellingen zelf).<sup>46</sup>

Voor de noodzakelijke *transparantie* - ofwel: kenbaarheid, inzichtelijkheid voor aankomend studenten - is duidelijkheid vereist over mogelijkheden van decentrale toelating. Die duidelijkheid moet ook tijdig verstrekt worden, dat wil zeggen, te beginnen met leerlingen (en dekanen) in het voortgezet onderwijs, en al vóór het moment dat aanmelding plaatsvindt. Aankomende studenten moeten weten welke instellingen decentraal selecteren, en welke criteria en procedures deze daarbij hanteren. Een verduidelijking van de relevantie daarvan, waarbij de student inzicht krijgt in de karakteristieken van de betreffende opleiding, of van het beroepenveld

<sup>45</sup> Zie het kabinetsstandpunt naar aanleiding van het rapport van de commissie Drenth, verder het verslag van het overleg tussen minister en Vaste Kamercommissie over rapport en kabinetsreactie.

<sup>46</sup> Daarbij moet wel ruimte blijven voor 'functionele' bias, dat wil zeggen: onevenredige vertegenwoordiging van bepaalde groepen op basis van kwaliteiten die, gelet op de inrichting van het onderwijs en van beroepsvelden en ontwikkelingen daarin, wenselijk kunnen worden genoemd. Dergelijke bias zal ook door instellingen kunnen worden verantwoord.

waarmee deze selectie verband houdt, draagt bovendien nog op andere wijze aan transparantie bij (zelfselectie).

De instelling zal voorts in een regeling op instellingsniveau moeten voorzien waarin wordt vastgelegd voor welke opleiding(en) decentrale toelating plaatsvindt, wat daarbij criteria zijn en welke procedure gevolgd wordt, hoe verantwoording plaatsvindt, en hoe de (interne) beroepsgang is geregeld. Verder ligt vermelding van de regeling in het studentenstatuut voor de hand.

### **3.6 Eisen ten aanzien van de uitvoerbaarheid**

In de opdracht worden naast de principiële eisen ook eisen ten aanzien van de 'uitvoerbaarheid door de instellingen' genoemd. Specifiek voor het criterium 'werkervaring' wordt ook aan uitvoerbaarheid voor het beroepenveld gedacht. Voorts moet de decentrale procedure binnen de algemene Regeling aanmelding en loting h.o. kunnen worden ingepast. We bezien de uitvoerbaarheid hieronder, eerst voor de onderwijsinstellingen, vervolgens voor de werkvelden, tenslotte voor de IBG.

#### 3.6.1 Uitvoerbaarheid voor ho-instellingen

De uitvoerbaarheid van decentrale toelating voor instellingen hangt samen met

- de *tijds- en/of financiële investering* die de procedure vereist;
- met *onderscheidende criteria en duidelijkheid vooraf voor potentiële aanmelders* over deze criteria;
- met *timing en herkansingsmogelijkheden* en - in samenhang daarmee - met de *studentaantallen* die voor toelating meedingen; verder
- met *beroepsprocedures* die eventueel te verwachten zijn;
- en met *het aantal instellingen* dat voor decentrale toelating kiest.

#### \* *Investering in procedure en toepassing*

Afhankelijk van de criteria die instellingen in concreto willen hanteren, kan het nodig zijn in de ontwikkeling van passende beoordelingsprocedures te investeren. Soms is een passende beoordelingssystematiek al beschikbaar en is 'slechts' toepassing nodig. Ook dan kan van een zo complexe en arbeidsintensieve gang van zaken sprake zijn dat het de beschikbare personele en materiële ruimte van een instelling te boven gaat. Tenzij extra middelen of ondersteuning beschikbaar zouden komen, zal de keus van criteria en procedures in die gevallen niet de meest gewenste kunnen zijn. Slechts als de instelling - met of zonder faciliteiten - een modus vindt die zij voldoende werkbaar en effectief acht, zal zij voor decentrale toelating kiezen.

#### \* *Toepassing van de procedure: duidelijkheid, studentaantallen en uitvoerbaarheid*

Naarmate zich voor de decentrale toelating meer kandidaten aanmelden, nemen de lasten voor de instelling toe. De toeloop op de procedure zal minder zijn naarmate de criteria die instellingen hanteren exclusiever zijn; dat wil zeggen, ze betreffen kwaliteiten of kwalificaties die

slechts bij een beperkt aantal studenten verwacht kunnen worden. Belangrijk is verder dat instellingen deze criteria helder en eenduidig formuleren, zodat belangstellenden adequaat kunnen inschatten of deelname aan de procedure al dan niet zin heeft.

\* *Toepassing van de procedure: timing, studentaantallen en uitvoerbaarheid*

Qua timing zijn er voor de decentrale procedure drie opties, die elk andere praktische consequenties hebben. In par. 3.2 gaf de commissie voor een van deze opties al een voorkeur aan, onder verwijzing naar de mindere bestuurslasten die ze voor instellingen meebrengt. In deze alinea's worden ook van de andere mogelijkheden de voor- en nadelen toegelicht.

- Situering van een decentrale toelatingsprocedure in de periode *tussen aanmelding en eerste loting in het eerste lotingsjaar* (periode januari/mei) geeft instellingen ruim tijd voor een decentrale procedure. Tenzij criteria specifiek en eenduidig genoeg zijn om tot zelfselectie te leiden of screening vooraf mogelijk te maken, zullen zich in dit stadium echter grote aantallen belangstellenden voor de decentrale procedure melden. Het betrekken van de totale groep in de procedure kan niet anders dan belastend zijn voor instellingen, in personele en/of in financiële zin. Het geeft de instelling wel de kans toegang tot de opleiding zeker te stellen voor diegenen die, gegeven de criteria die gehanteerd worden, het meest 'geschikt' lijken.<sup>47</sup> De aldus toegelaten studenten verliezen geen studiejaar.

- Situering van de procedure in de periode *tussen eerste lotingsronde en uiterst moment van inschrijving* zal in sommige gevallen nauwelijks minder belangstellenden opleveren. De beschikbare tijd is beperkt. Bovendien gaat het - personeelstechnisch gezien - om een lastige periode. Het geeft instellingen wel gelegenheid uitgelote studenten die uiterst geschikt lijken maar ook andere studies overwegen, voor de opleiding te behouden. De aldus toegelaten studenten verliezen geen jaar.

- Situering van de procedure *tussen uitloting en aanmelding in het daarop volgend jaar* zal tot forsere inperking van aantallen belangstellenden leiden. De groep ingelotenen hoeft niet meer mee te dingen, en van de overigen kiest een aantal eieren voor zijn geld: een andere aantrekkelijke studie in plaats van (nog) een jaar 'verlies'. Deze optie lijkt voor instellingen dan ook de meest aantrekkelijke. Weliswaar 'verliezen' de kandidaten omwille van de extra toelatingkans een studiejaar, maar ze zijn daarmee niet slechter af dan degenen die werden uitgeloot aan een instelling waar geen decentrale procedure plaatsvindt.

Eenzijds hebben de diverse momenten waarop decentrale toelating kan plaatsvinden telkens voor- zowel als nadelen voor instellingen. Instellingen zullen voorkeur hebben voor een timing waarbij de voordelen die zij in decentrale toelating zien en de uitvoeringsconsequenties het best in balans zijn. Het lijkt dan verdedigbaar dat, omdat het de instellingen zijn die de

---

<sup>47</sup> Het rapport Drenth (p. 54) voert hier aan dat dit ook het enige moment is waarop instellingen kans hebben om zich via decentrale toelating naar type instroom te profileren; studenten die beantwoorden aan het criterium waarop een instelling selecteren wil, zullen bij decentrale toelating na de (in)loting doorgaans al willekeurig over instellingen verdeeld zijn. Naar de mening van de commissie wordt dit vermeden door mogelijkheid tot deelname aan decentrale toelating te beperken tot de instelling van eerste voorkeur.

voordelen overzien en de uitvoeringsconsequenties dragen, bij de timing ditmaal de instellingen en het 'lot in eigen hand' te geven. Anderzijds speelt echter ook een duidelijk studentbelang; studenten dragen van onzekerheid en eventuele verliesjaren de gevolgen. De commissie ziet uiteindelijk - de diverse belangen afwegend - als meest zwaarwegende eisen deze: de rechtsge-eenlijkheid voor studenten moet gegarandeerd worden, en verder moeten de bij de keus voor een instelling voor studenten de mogelijkheden en de consequenties van keuzes te overzien zijn. In beide gevallen is een uniforme timing van decentrale toelating aangewezen.

Uniforme situering van decentrale toelating na uitloting in het eerste jaar zou dan de voorkeur van de commissie hebben: 'uniform' op grond van het aangegeven studentenbelang, en 'na uitloting' omwille van de geringere bestuurslasten die dit voor instellingen meebrengt. De decentrale procedure kan dan doorgang vinden in de periode tussen uitloting en uiterste aanmeldingsdatum voor het navolgend studiejaar. De termijn waarop studenten formeel nog in de algemene toelatingsprocedure betrokken zijn, dient daarbij ruimer te worden begroot dan nu het geval is, en moet in ieder geval nog doorlopen in de periode na uitloting.

\* *Toepassing van de procedure: herkansingen en uitvoerbaarheid*

Een verwant uitvoeringspunt ligt bij de vraag of toegang tot de decentrale procedure voor aankomend studenten eenmalig zal zijn, of in achtereenvolgende lotingsjaren herhaald kan worden. De eenmalige optie is minder belastend voor de decentraal selecterende instellingen en op het eerste zicht lijkt het ook logisch gegadigden die op het gehanteerde criterium werden afgewezen niet nogmaals te laten meedingen. Het is studenten echter toegestaan tussen het ene en het volgend lotingsjaar hun voorkeur voor een bepaalde instelling te wijzigen. Als de instelling die bij deze volgende keus de eerste voorkeur geniet decentrale toelating toepast, kan ook deelname aan deze procedure gewettigd zijn. Verder kunnen er overwegingen zijn om aan een en dezelfde instelling herkansing mogelijk te maken - bijvoorbeeld omdat de afgewezenen in kwestie niet op grond van onvoldoende geschiktheid buiten de boot vielen, maar vanwege het feit dat juist in dat jaar een groot aantal gelijkwaardige concurrenten deelnamen.

De commissie is daarom van mening dat, als van decentrale toelating sprake is, in elk lotingsjaar de mogelijkheid tot deelname gegeven moet zijn. Overigens draagt dit ook bij aan de consequentie van een systematiek waarin loting en decentrale toelating deel uitmaken van één en dezelfde algemene toelatingsregeling.

\* *Beroepszaken en uitvoerbaarheid*

Beroepszaken, zeker als ze in grote aantallen voorkomen, zijn voor de uitvoerbaarheid een risico. De beste manier om ze te voorkomen is het bieden van helderheid door de selecterende instelling aan deelnemers in de toelatingsprocedure. Duidelijkheid vooraf is nodig over het hoe en waarom van de procedure (zie ook de passages over 'transparantie' hierboven). Na afloop van de procedure zal motivering van afwijzingen moeten plaatsvinden, via een schriftelijke mededeling aan de afgewezenen. Daarnaast is een algemene verantwoording van nut, dit ook weer vooraf - door toelichting op het waarom van de gehanteerde criteria en procedures -, en

achteraf, via een beschrijving van de uitkomsten van de decentrale procedure (onder meer: karakterisering op een aantal persoons- en achtergrondkenmerken van de aldus geselecteerde groep - zie eerder de passages over 'bias' en 'uit te zonderen criteria').

Overigens blijft het aantal beroepsprocedures wellicht vanzelf beperkt, tenminste als daarvoor het geringe aantal zaken als indicatie gezien kan worden dat zich bij de opleidingen die onder art. 7.26 vallen, voordoet (opleidingen die bij de toelating al met aanvullende eisen werken; het kunstvakonderwijs onder meer). Verder zijn hier de volgende ontwikkelingen waarschijnlijk. Waar in de wet 'bijzondere geschiktheid, gelet op de inrichting van het onderwijs en gelet op het beroepenveld en de ontwikkelingen daarbinnen' als algemeen criterium zou worden vastgelegd, zal het in beroep oordelende college van beroep<sup>48</sup> vermoedelijk niet inhoudelijk in de beoordeling treden; het zal slechts selectiebeslissingen vernietigen die op formele gronden aanvechtbaar zijn. Via de jurisprudentie zal dit deelnemers aan de procedure vrij spoedig duidelijk worden. Hierdoor zullen, naar de commissie verwacht, beroepszaken uiteindelijk in aantal beperkt blijven.

\* *Uitvoerbaarheid en decentraal selecterende instellingsaantallen*

Uitvoerbaarheid voor individuele instellingen zal omgekeerd evenredig zijn met het aantal instellingen, per opleiding, dat voor decentrale toelating kiest. Als voor een gewilde fixusopleiding slechts aan een enkele instelling decentrale toelating mogelijk is, dan zal de belangstelling voor inschrijving aan juist deze instelling sterk toenemen - wat uitvoeringsproblemen met zich meebrengt. Naarmate uitvoerbaarheidsproblemen bij deze instelling groter zijn, zal bij zusteropleidingen het eventueel aanwezige enthousiasme voor decentrale toelating dalen. De conclusie kan zijn dat het principe slechts dan een kans maakt als uitvoeringsproblemen voor de instellingen tot een minimum worden teruggebracht. Dan pas zullen instellingen er in grotere aantallen voor kiezen.

### 3.6.2 Uitvoerbaarheid voor instellingen in het werkveld

Oorspronkelijk bestond enige vrees dat belangstellenden voor gewilde fixusopleidingen, met het oog op de gewenste toelating massaal druk op het werkveld zouden uitoefenen en aldaar een 'recht op relevante werkervaring' zouden claimen. Naar de commissie voorziet zijn hier echter geen problemen te verwachten. Instellingen in de beroepenvelden zijn op geen enkele wijze gehouden studenten gelegenheid te bieden om werkervaring op te doen. Hooguit zouden zij - bijvoorbeeld om een verschuiving in de samenstelling van uitstroombegroepen te bevorderen die zij voor het werkveld wenselijk vinden - zèlf, in overleg met een bepaalde opleiding en instelling kunnen beslissen om een werkervaringsaanbod te realiseren.

---

<sup>48</sup> Gegeven het feit dat het bij decentrale toelating om een geattribueerde bevoegdheid aan de instellingen gaat, is bij beroepszaken het College van beroep voor de examens (artikel 7.60 WHW) in eerste aanleg de aangewezen instantie.

### 3.6.3 Uitvoerbaarheid voor de IBG

Qua uitvoerbaarheid zijn voor de IBG twee aspecten van belang: inpassing in de algemene procedure, en de te regelen informatievoorziening.

#### \* *Inpassing*

Ten eerste speelt de vraag of decentrale toelating in de algemene procedure kan worden ingepast. Consequenties verschillen naargelang de procedure vóór de eerste loting of in de daarop volgende periode gesitueerd is. De commissie sprak eerder in deze paragraaf haar voorkeur uit voor situering van de decentrale procedure in de periode na uitloting. Overigens zijn ook in de andere varianten, naar inschatting van de commissie, voor de aanmeldingsopzet die bij decentrale toelating zal worden uitgewerkt geen fundamentele aanpassingen nodig ten opzichte van wat nu gebruikelijk is.

- Zouden instellingen *voorafgaand aan de lotingsprocedure* selecteren - een optie die niet de voorkeur van de commissie heeft -, dan zou ongeveer dezelfde procedure gevolgd kunnen worden als nu bij de opleidingen die onder artikel 7.26 WHW vallen. Eén verschil is dat daarop, voor wie niet decentraal werd toegelaten, alsnog loting volgt - indien de verhouding capaciteit/aantal aanmeldingen op dat moment daar inderdaad nog aanleiding toe geeft. Een tweede verschil zal zijn dat aanmelders voor de decentrale procedure al op een veel vroeger tijdstip dan nu bij aanmelding voor de algemene procedure vereist is, moeten aangeven wat de instelling van hun eerste voorkeur is, en dat zij zich moeten vastleggen op loting als de decentrale procedure negatief uitvalt. Immers - zie ook 3.2 - strategisch 'shopping'-gedrag (zoals nu bijvoorbeeld wel bij artikel 7.26-opleidingen wordt geconstateerd) en onwenselijke uitwijkmanoeuvres in latere jaren moeten worden tegengegaan.

- Zou de decentrale procedure *na de afloop van de loting* worden gesitueerd, dan is de gang van zaken in eerste instantie als bij de gebruikelijke lotingsprocedure. Na afloop van deze lotingsronde zal de IBG instellingen de lijst van uitgelote kandidaten doorgeven waarvoor de betreffende instelling eerste keus was en die voor de decentrale procedure in aanmerking wensen te komen.

De periode waarin de kandidaten in kwestie voor dat lotingsjaar bij de IBG zijn ingeschreven, dient wel verruimd te worden tot het uiterste moment waarop, in verband met de aanmelding voor het latere studiejaar, de decentrale procedure dient te zijn afgerond.

#### \* *Informatievoorziening*

In de tweede plaats lijkt voor de IBG een rol weggelegd bij het verzekeren van de transparantie van de bij onderscheiden instellingen aanwezige toelatingsregeling. Voor studenten die zich aanmelden is duidelijkheid nodig over welke instellingen decentraal selecteren en over de criteria en procedures die zij daarbij hanteren - zie betreffende passage in 3.5. Deze informatie moet vooraf, dat wil zeggen ruimschoots voor de aanmeldingsdatum bekend zijn - het gegeven of instellingen al dan niet decentraal selecteren en de wijze waarop zij daarbij te werk gaan, kunnen namelijk bij de keus voor een bepaalde instelling relevant zijn. De IBG regelt ook op dit moment de informatievoorziening over aanmelding en inschrijving, inclusief de informatie

die betrekking heeft op de decentraal selecterende artikel 7.26-opleidingen. Ze lijkt daarom de meest aangewezen instantie om aankomende studenten over mogelijkheden voor decentrale toelating te informeren. De 'Handleiding centrale aanmelding en loting' en 'Instroomwijzer' van het Centraal Bureau Aanmelding en Plaatsing van de IBG maken aannemelijk dat bij het doorgeven van de extra informatie geen essentiële wijzigingen nodig zijn in de wijze waarop momenteel informatie-inzameling bij de instellingen plaatsvindt en informatievoorziening voor aanmelders geregeld is.

### 3.7 Centraal en decentraal

#### \* *Aanmelding*

Centrale aanmelding voor fixusopleidingen blijft gehandhaafd. De kabinetsreactie zegt geen aanleiding te zien daarin verandering te brengen (p.5).

#### \* *Vaststelling van criteria en procedures*

Over het niveau waarop criteria en procedurele eisen voor decentrale toelating zullen worden vastgelegd, zijn de beleidsstukken weinig eenduidig. De commissie is van oordeel dat centrale vaststelling van criteria en procedures, anders dan op globaal niveau, niet voor de hand ligt.

Zo werd in 3.4, in relatie tot de doelen die bij decentrale toelating onderscheiden werden, de *diversiteit aan selectiecriteria* aangegeven die voor decentrale toelating relevant kunnen zijn. Voor de meeste van deze criteria bleek per opleiding en, zeker waar 'profilering' aan de orde is ook per instelling, een eigen invulling van het betreffend criterium nodig. *Centrale vaststelling* vooraf van de specifieke criteria die bij de decentrale toelating al dan niet in aanmerking komen, is daarmee *slechts op globaal niveau* mogelijk. De commissie noemde in een dergelijke globale omschrijving drie elementen essentieel: 'bijzondere geschiktheid' ten eerste; ten tweede 'anders dan op grond van schoolprestaties'; en, ten derde, 'gelet op de inrichting van het onderwijs en gelet op het beroepenveld en de ontwikkelingen daarbinnen.' Ten aanzien van de te hanteren criteria zal de wetgever verder nog slechts moeten bezien hoe onwenselijke criteria - discriminerende criteria, criteria die de vigerende toelatingssystematiek ondermijnen - buiten de decentrale procedures kunnen worden gehouden.

In 3.5 bleek dat ook de *procedures* die voor de vaststelling van de gekozen criteria nodig zijn, uiteenlopen. Welke procedure mogelijk is, is afhankelijk van de aard van het gekozen criterium. Per criterium kan vaak ook voor meer dan één procedure gekozen worden. Voor de procedurele invulling lijkt daarom *centrale vaststelling*, anders dan op globaal niveau, *evenmin haalbaar*. Wel zal volgens de commissie ter waarborging van een zorgvuldige gang van zaken (zie ook 3.5), op centraal niveau in wet- en regelgeving het kader moeten worden vastgelegd waarbinnen instellingen gebruik kunnen maken van de mogelijkheid van decentrale toelating. Dit kader dient in ieder geval te omvatten: de bepaling dat het instellingsbestuur een beoordeelingscommissie instelt, en dat in deze commissie tenminste één externe deskundige is opgenomen. Voorts dient centraal te worden vastgelegd dat het instellingsbestuur verantwoording

over de decentrale toelating aflegt, op een wijze die ook toetsing van procedure en uitkomsten mogelijk maakt.

Ook in eerder paragrafen gaf de commissie al te kennen dat zij centrale vaststelling - anders dan op globaal niveau - van relevante criteria en procedures niet alleen onmogelijk acht, maar dat zij gedetailleerde regelgeving op dit punt ook als onwenselijk ziet, omdat dit haaks zou staan op de strekking van de WHW ten aanzien van 'autonomie van instellingen' en 'sturing op afstand'.

\* *Uitvoering*

Ten aanzien van de uitvoerbaarheid lijkt verder in wettelijk opzicht weinig meer regelbaar dan de timing van procedure.

### **3.8 Implementatie en begeleiding**

Gelet op het te doorlopen wetgevingstraject zal, naar de commissie verwacht, de voorgenomen wetswijziging niet met ingang van het studiejaar 1998-1999 (kabinetsreactie, p. 14), maar op zijn vroegst in 1999-2000 in werking treden. Decentrale toelating zal in het daarop volgend studiejaar kunnen worden uitgevoerd. De adviesopdracht voorziet, aansluitend op het advies over de condities waaronder decentrale toelating kan worden uitgevoerd en over de operationalisering van de toepasselijke criteria en procedures, een '... fase van (eerste) invoering.'

\* *Begeleiding in de aanloopfase*

In zijn adviesopdracht stelt de minister begeleiding door een commissie van deskundigen in deze eerste implementatiefase aan de orde. De commissie ziet *geen noodzaak* voor dergelijke begeleiding voor zover 'begeleiding' consultatief of ondersteunend zou worden opgevat. Immers: binnen de kaders die in wet- en regelgeving zullen worden vastgelegd - zie ook hoofdstuk 4 - meent zij dat instellingen autonoom zijn in de wijze waarop zij decentrale toelating vormgeven. Zou met begeleiding 'monitoring' bedoeld zijn, dan is deze aan 'evaluatie' te koppelen. Evaluatie wordt in par. 3.9 besproken.

\* *Beperkingen ten aanzien van het aantal selecterende instellingen*

Voor de eerste implementatiefase werd, in ieder geval in een eerder stadium, in termen van pilot-studies of experimenten gedacht (kameroverleg p. 10). De adviesopdracht is op dit punt niet expliciet, maar laat deze mogelijkheid open. 'Pilots' zouden impliceren dat voorlopig slechts een deel van de instellingen die voor decentrale toelating belangstelling hebben, gelegenheid krijgt uitwerking aan de procedure te geven.

Er is, naar de commissie meent, een aantal argumenten om *niet* voor dergelijke beperking te kiezen. In de eerste plaats kan worden ingeschat (zie 3.1) dat in het wo slechts een of enkele instellingen voor decentrale toelating zullen kiezen; hier geen aanleiding tot beperking dus. In

het hbo is wellicht sprake van wat grotere aantallen. Bij de instellingen in kwestie concentreert de belangstelling voor decentrale toelating zich echter - niet exclusief maar wel in hoofdzaak - op de paramedische opleidingen. De belangstelling bij enkele van deze opleidingen blijkt bovendien vrij algemeen. Te verwachten is daarom dat decentrale toelating voor deze opleidingen aan meerdere instellingen zal plaatsvinden. Zoals in 3.6 duidelijk werd, wordt de belasting die decentrale toelating met zich meebrengt daardoor voor elk van deze instellingen evenredig minder. Ook in het hbo ligt het daarom niet voor de hand om tot deelnamebeperking over te gaan.

Een andere reden die beperking onnodig maakt, is het gegeven dat de keus en operationalisering van de criteria en procedures die bij decentrale toelating zullen worden gehanteerd, een zaak van de individuele instelling en opleiding is. Of dit proces zich op enkele of op grotere aantallen instellingen afspeelt, heeft op het niveau van elke individuele instelling geen invloed, ten goede of ten kwade, op eventuele uitwerkingsperikelen.

### **3.9 Evaluatie**

In zijn opdracht vraagt de minister tevens advies over de evaluatie van de eerste toepassing van decentrale toelating. Op de volgende punten lijkt evaluatie nodig (kabinetsreactie, p. 11):

- evaluatie van haalbaarheid, knelpunten e.d.,
- evaluatie van de beoordelingscriteria die gehanteerd kunnen worden,
- evaluatie van de door instellingen gehanteerde beoordelingsprocedures
- evaluatie van het percentage plaatsen dat voor decentrale toelating moet worden vrijgehouden.

Met het eerste onderdeel - haalbaarheid, eventuele knelpunten - zullen de instellingen vanzelf worden geconfronteerd en, via hen, ook belangenbehartigers als HBO-raad en VSNU. De inspectie heeft hier een eigen rol.

Ten aanzien van de volgende twee punten - invulling van beoordelingscriteria en -procedures - zal uit voorgaande paragrafen duidelijk zijn dat nadere invulling een zaak van de instellingen is, en dient te blijven. Evaluatie door de instellingen zelf zal, naar men mag aannemen, vanzelfsprekend zijn. Met name ten aanzien van de procedurele waarborgen is ook externe bewaking van belang. Zonder dat hiervoor echter nadere regeling nodig is, zal deze langs twee wegen plaats vinden: via het onderzoek dat bij beroepszaken door het College van beroep voor de examens wordt ondernomen ten aanzien van de rechtmatigheid van selectiebeslissingen; en via toetsing door de inspectie van zowel de regelingen die de instellingen voor decentrale toelating uitwerken, als van de verantwoording die instellingen over procedure en uitkomsten afleggen.

Het vierde punt - het decentrale percentage, en met name de vraag of dit omvangrijker kan worden dan in eerste instantie wordt toegestaan - kan wel explicieter onderwerp van evaluatie

zijn. De commissie gaat er van uit dat realisering van 'lot in eigen hand', en 'profilering' niet nader met resultaten onderbouwd hoeft te worden - ze zijn zelfevident. De keus om daarvoor een bepaalde ruimte te reserveren is een a priori beslissing en zal dus niet van evaluatie achteraf afhankelijk zijn. De vraag is vooral of deze doelen verenigbaar zijn met het streven om via decentrale toelating bij de instroomgroep ook '... een goed perspectief voor voltooiing van de studie' te realiseren (kabinetsreactie). Dit impliceert evaluatie van studierendement (of eventueel, pas na langere tijd te realiseren, evaluatie van arbeidsmarkt- en beroepssucces). Deze evaluatie zou relevant zijn voor met name die opleidingen waar met decentrale toelating een studierendement-in-bredere-zin wordt nagestreefd, en die op grond daarvan ook een grotere ruimte voor decentrale toelating zouden ambiëren. De bewijslast lijkt de commissie in dit geval bij de instellingen te moeten liggen. In overleg met de betreffende instellingsbesturen en overkoepelende organisaties (HBO-raad, VSNU) kan de minister nadere afspraken maken over de vereiste bewijslast en de daarbij te voorziene consequenties voor de percentage-vaststelling.

Een omvattende evaluatie van de aanloopfase zal wel kunnen plaatsvinden via rapportage door de inspectie hoger onderwijs aan de minister, na een periode van bijvoorbeeld vijf jaar. De commissie ziet dit als interessante optie.

#### 4. DECENTRALE TOELATING: UITWERKING

Op basis van de verkenning van mogelijkheden en grenzen in het voorgaand hoofdstuk, worden in dit hoofdstuk de punten met betrekking tot decentrale toelating op een rij gezet waarvoor de commissie, met oog op de vereiste zorgvuldigheid, c.q. met het oog op transparantie, controleerbaarheid en objectiviteit, nadere regeling noodzakelijk acht. Zij dienen een plaats te krijgen in een wetsvoorstel tot wijziging terzake van de WHW, dan wel in de Regeling aanmelding en loting ho.

De uitwerking wordt puntsgewijs aangegeven en volgt, in grote lijnen, de paragrafenindeling van hoofdstuk 3. Voor de overwegingen die aan de uitwerking van de achtereenvolgende punten ten gronde liggen, zij verwezen naar de betreffende paragrafen van dat hoofdstuk.

\* *'Opleidingen' en 'Instellingen' (→ 3.1)*

- De commissie neemt als uitgangspunt dat *alle fixusopleidingen* voor decentrale toelating in aanmerking komen. De adviesaanvraag staat haars inziens een dergelijke opvatting niet de weg.
- Verder gaat de commissie er van uit dat de instellingen vrij zijn al dan niet van de wettelijk geboden mogelijkheid gebruik te maken. Er dient in het bedoelde wetsvoorstel dan ook sprake te zijn van een *'kan-bepaling'*.

\* *'Studenten' (→ 3.2)*

- De commissie is van oordeel dat voor decentrale toelating uitsluitend gegadigden in aanmerking komen die betrokken zijn *in de lotingsprocedure* tot de *gekozen fixus-opleiding* bij de *instelling van eerste voorkeur*.
- De commissie is verder van oordeel dat slechts gegadigden die voldoen aan de *formele vooropleidingseisen* conform het bepaalde in hoofdstuk 7, titel 2 van de WHW, in aanmerking komen voor deelname aan de procedure voor decentrale toelating.
- De commissie acht het verdedigbaar dat de ruimte die voor decentrale toelating wordt gereserveerd, vooralsnog beperkt blijft tot *maximaal 10% van het aantal beschikbare plaatsen*.

\* *'Doelstellingen' (→ 3.3)*

Het wettelijk kader waarbinnen decentrale toelating vorm zal krijgen, dient volgens de commissie rekening te houden met de volgende doelen:

- . het dient gegadigden mogelijkheden te geven om *'ook langs andere weg dan uitsluitend via de schoolprestatie het lot in eigen hand te nemen'*;
- . het dient mogelijkheden te bieden tot *profilering en differentiatie tussen opleidingen*;
- . het dient *andere geschiktheidskenmerken* voor opleiding en beroep *dan schools presteren* beter aan bod te laten komen.

\* 'Criteria' (→ 3.4)

De commissie stelt voor om uit te gaan van een *in de wet neer te leggen algemeen criterium* c.q. algemene eis, waarbij de gebleken 'bijzondere geschiktheid' van de aankomende student centraal staat. 'Bijzondere geschiktheid' dient in relatie te staan tot eisen die kunnen worden ontleend aan de inrichting van het onderwijs van de opleiding, dan wel eisen die zijn gerelateerd aan het betreffende beroepenveld. Bovendien moet uitdrukkelijk in de wet worden bepaald dat bedoelde bijzondere geschiktheid moet zijn gebleken uit andere gegevens dan schoolprestaties.

\* 'Nadere uitwerking' (→ 3.1 t/m 3.6)

De commissie stelt voor de selectietechnische en juridische *risico's zo veel mogelijk te beperken* door het volgende in de WHW en de ministeriële Regeling aanmelding en loting (en decentrale toelating)<sup>49</sup> op te nemen:

*In de WHW:*

- het algemene criterium:

'Het instellingsbestuur kan ten hoogste 10% van het aantal plaatsen van opleidingen met een numerus fixus toewijzen aan door hem zelf geselecteerde gegadigden die naar zijn oordeel blijk geven van bijzondere geschiktheid, gelet op de inrichting van het onderwijs van de opleiding en gelet op het beroepenveld en de ontwikkelingen daarbinnen. Deze bijzondere geschiktheid moet zijn gebleken uit andere gegevens dan schoolprestaties'.

Hieraan moet worden gekoppeld

- de opdracht aan het instellingsbestuur om, indien dit voor decentrale toelating kiest, een regeling op te stellen waarin in ieder geval de door het instellingsbestuur te hanteren criteria zijn opgenomen, als uitwerking van het algemene criterium en in relatie tot de doelen die de instelling met decentrale toelating nastreeft (in de memorie van toelichting een expliciete aanduiding van de typen van criteria die worden uitgesloten wegens strijd met de principiële uitgangspunten van de algemene toelatingsregel: bij voorbeeld, cijferhoogte, 'selectie-vakken' en dubbele profielen);
- de beoordelingsprocedure per decentraal selecterende opleiding, die in ieder geval inhoudt het instellen van een beoordelingscommissie, waarin tenminste één onafhankelijke externe deskundige zitting heeft, afkomstig uit bijvoorbeeld het desbetreffende beroepenveld (in dit verband zij verwezen naar artikel 7.26a WHW, zoals opgenomen in het Wetsvoorstel tot wijziging van onder meer de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek en de Wet op de studiefinanciering ter uitvoering van in het hoger onderwijs- en onderzoeksplan 1996 aangekondigde maatregelen; TK 25 370, 1996-1997);
- het maximum aantal door het instellingsbestuur toe te wijzen plaatsen als hiervoor vermeld. Hieruit volgt dat het instellingsbestuur vrij is het aantal toe te wijzen plaatsen vast te stellen op minder dan 10%;

---

<sup>49</sup> Bij implementatie van decentrale toelating dient de naam van Regeling aanmelding en loting in deze zin te worden gewijzigd.

- de koppeling van de decentrale toelatingsprocedure aan de lotingsprocedure en, in overeenstemming daarmee, de koppeling van het maximum aantal malen dat aan lotings- respectievelijk decentrale procedure mag worden deelgenomen.

Verder dient in de WHW te worden opgenomen:

- een bepaling omtrent de openbaarmaking van de regeling, hetzij opname daarvan in het studentenstatuut dan wel vermelding van het bestaan van deze regeling daarin;
- een bepaling dat openbaarmaking van de regeling in het jaar voorafgaand aan de toepassing van de decentrale procedure zal geschieden;
- de bepaling dat het desbetreffende instellingsbestuur het bestaan en de globale inhoud van de regeling ter kennis brengt van de IBG, dit eveneens in het jaar voorafgaand aan de toepassing van de decentrale procedure;
- de bepaling dat de IBG bestaan en globale inhoud van de regelingen ter kennis brengt van alle leerlingen in de tweede fase voortgezet onderwijs alsmede van diegenen die zich rechtstreeks om informatie over aanmelding voor een ho-opleiding tot de IBG wenden, en dat zij voor verdere informatie rechtstreeks naar de betreffende instellingen verwijst;
- de bepaling dat het desbetreffende instellingsbestuur over zijn bevindingen rapporteert in het jaarverslag. In dit verband is wijziging van de Richtlijnen verslag hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek ex artikel 2.14 WHW geïndiceerd;
- een beroepsgang bij het College van beroep voor de examens (op dit punt dient artikel 7.61 WHW te worden aangepast);
- de bepaling dat de minister bij ministeriële regeling, in casu de ministeriële Regeling aanmelding en loting (en decentrale toelating) nadere voorschriften kan geven.

*In de ministeriële Regeling aanmelding en loting (en decentrale toelating) dient te worden opgenomen:*

- de opdracht aan het instellingsbestuur dat het voornemen heeft om in geval van overaanmelding een decentrale procedure in te stellen, daartoe een eigen regeling op te stellen, die naast hetgeen is vereist op grond van de wet in ieder geval zal omvatten:
  - . de bepaling dat de beoordelingscommissie aan het instellingsbestuur ten aanzien van toelating of afwijzing van gegadigden een gemotiveerd advies uitbrengt;
  - . de machtiging aan de inspectie hoger onderwijs om een algemene toetsing van de selectieprocedures en -resultaten uit te voeren.

\* *'Eisen t.a.v. uitvoerbaarheid' (→ 3.6)*

- Naar wordt aangenomen zal decentrale toelating voor *beroepenvelden* geen uitvoeringsconsequenties hebben.
- Uitvoeringsconsequenties voor *de IBG* zijn, naar de commissie inschat, beperkt.
- In verband met uitvoeringsconsequenties voor *instellingen* brengt de commissie de volgende punten onder de aandacht:
  - . wat betreft *de timing* van de decentrale procedure dienen instellingen de mogelijkheid te hebben zelf te beslissen over het moment waarop de decentrale procedure

doorgang vindt, mits dit moment valt tussen aanmelding bij instelling en IBG en laatste lotingsronde in het laatste lotingsjaar;

- . ook wat betreft het *aantal malen dat aan de decentrale procedure mag worden deelgenomen* dient, binnen een wettelijk toegestaan maximum, voor het aantal deelname-momenten (eenmalig of herhaald) de uiteindelijke verantwoordelijkheid bij de instellingen te liggen.

\* *'Centraal/decentraal'* (→ 3.7)

Ten aanzien hiervan concludeert de commissie het volgende:

- aanmelding voor fixusopleidingen blijft centraal;
- vaststelling van algemeen criterium en procedureel kader geschiedt centraal, invulling en operationalisering van criteria en procedures ligt bij de instellingen;
- uitvoering van decentrale toelating geschiedt door het instellingsbestuur. De Regeling aanmelding en loting (en decentrale toelating) h.o. zal daarvoor nadere voorschriften moeten bevatten, in overeenstemming met bovenvermeld procedureel kader.

\* *'Implementatie en begeleiding'* (→ 3.8)

De commissie ziet voor begeleiding van de eerste fase van implementatie geen noodzaak; noch ziet zij enige noodzaak tot het centraal opleggen van deelnamebeperkingen voor instellingen die voor decentrale toelating in aanmerking komen.

\* *'Evaluatie'* (→ 3.9)

De commissie is van mening dat voor een nadere regeling op centraal niveau van de evaluatie in de eerste implementatiefase geen noodzaak aanwezig is. De reeds voorziene evaluatie door instellingen, inspectie en college van beroep voor het hoger onderwijs kan volstaan. Wel ziet de commissie een omvattende evaluatieve rapportage door de inspectie hoger onderwijs aan de minister, over een periode van bijvoorbeeld vijf jaar na invoering, als nuttige optie.