

WIJ WILLEM ALEXANDER,
BIJ DE GRATIE GODS,
KONING DER NEDERLANDEN,
PRINS VAN ORANJE-NASSAU,
ENZ. ENZ. ENZ.

Wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek in verband met het toevoegen van loting als selectiemethode voor opleidingen met capaciteitsfixus in het hoger onderwijs

Voorstel van wet

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is om loting toe te voegen als selectiemethode bij het selecteren van de aspirant-studenten in verband met de beschikbare onderwijscapaciteit in het hoger onderwijs;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

Artikel I. Wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek

Artikel 7.53 van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek wordt als volgt gewijzigd:

1. Het tweede lid komt te luiden:
2. Het instellingsbestuur selecteert de aspirant-studenten in verband met de beschikbare onderwijscapaciteit uitsluitend op grond van ten minste twee kwalitatieve selectiecriteria, loting of één of meer kwalitatieve selectiecriteria gevolgd door loting.

2. Het derde lid, eerste volzin, komt te luiden:
Het instellingsbestuur maakt tijdig de selectieprocedure en, indien van toepassing, de kwalitatieve selectiecriteria of de wijze van loting bekend op grond waarvan de toelating zal plaatsvinden ingeval het aantal aspirant-studenten het maximum aantal, bedoeld in het eerste lid, zou overschrijden.

Artikel II. Wijziging van de Experimentenwet vooropleidingseisen, selectie en collegegeldheffing

In artikel 13 wordt 'paragraaf 4a van titel 3 van hoofdstuk 7 van de wet' vervangen door 'artikel 7.53, tweede, derde en zevende lid, van de wet'.

Artikel III. Inwerkingtreding

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

Gegeven

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

CONCEPT

Memorie van toelichting

I Algemeen

1. Inleiding

Sinds 2013 worden studenten voor numerus fixusopleidingen decentraal geselecteerd op basis van ten minste twee kwalitatieve criteria. Uit onderzoek van de Inspectie van het Onderwijs (hierna: de Inspectie) blijkt dat de studentenpopulatie van deze opleidingen minder divers is dan andere opleidingen.¹ Dit wijst op een verminderde toegankelijkheid van deze opleidingen voor bepaalde groepen aspirant-studenten.² Bovendien geven verschillende opleidingen aan meer maatwerk te willen kunnen toepassen in de selectieprocedures. Daarom wordt met dit wetsvoorstel, tevens naar aanleiding van de motie Paternotte en Van der Molen,³ decentrale loting toegevoegd als selectiemethode (naast de reeds bestaande mogelijkheid tot decentrale selectie) bij associate degree-opleidingen en bacheloropleidingen met een numerus fixus. Hierdoor kunnen universiteiten en hogescholen per opleiding meer maatwerk toepassen bij het inrichten van selectieprocedures, en wordt de kanselijkheid voor aspirant-studenten vergroot.

2. Hoofdpijnen van het voorstel

2.1 Voorgeschiedenis

Numerus fixus is een zwaar middel dat door de hogeronderwijsinstelling kan worden ingezet om de kwaliteit van het onderwijs te borgen bij opleidingen met beperkte capaciteit. Numerus fixusopleidingen hebben als nadeel dat zij de toegankelijkheid van het hoger onderwijs beperken omdat slechts een beperkt aantal opleidingsplaatsen beschikbaar zijn waardoor niet alle aspirant-studenten, die allen capabel zijn, kunnen worden toegelaten tot de opleiding van hun keuze. Het is daarom belangrijk dat de selectiemethode die toegepast wordt om aspirant-studenten te selecteren, niet de kansongelijkheid tussen groepen aspirant-studenten bevordert.

De selectiemethoden voor opleidingen met een numerus fixus voor het hoger onderwijs zijn aan meerdere veranderingen onderhevig geweest. Tot 1999 kende Nederland alleen een stelsel van (gewogen) centrale loting. In 1999 werd bij wet mogelijk gemaakt dat instellingen ook een deel van de aspirant-studenten decentraal mochten selecteren, hoewel minstens de helft van de opleidingsplaatsen van numerus fixusopleidingen nog steeds werd toegewezen door gewogen loting en alle aspirant-studenten die gemiddeld een acht of hoger hadden voor hun eindexamencijfer in het voortgezet onderwijs ook altijd werden toegelaten.

In 2013 is met de Wet kwaliteit in verscheidenheid hoger onderwijs de centrale loting afgeschaft, ten faveure van de decentrale selectie.⁴ Hiermee werd beoogd aspirant-studenten meer grip te geven op hun kans om toegelaten te worden tot een opleiding met een numerus fixus, instellingen meer zeggenschap te geven over het selectieproces en een betere match tussen de student en de opleiding te bewerkstelligen. Bij decentrale selectie worden aspirant-studenten geselecteerd op basis van ten minste twee kwalitatieve criteria. Loting is op dit moment niet toegestaan.

2.2 Het debat over selectie

Selectie op basis van kwalitatieve criteria, zoals cijfers of motivatie, kent zowel voor- als nadelen. Het decentraal selecteren van aspirant-studenten op basis van kwalitatieve

¹ Inspectie van het Onderwijs, *Staat van het onderwijs 2015-2016*, Utrecht: IvHO 2017, p. 183.

² Zie voor een uitgebreidere toelichting op de wetenschappelijke achtergrond van de selectieprocedures paragraaf 2.2: Het debat over selectie.

³ Kamerstukken II 2019/20, 31288, nr. 822.

⁴ Kamerstukken II 2012/13, 33519, nr. 3.

criteria heeft tot doel om de student op de juiste plek te krijgen.⁵ Selecteren kan ook negatieve neveneffecten hebben, zoals bewuste of onbewuste zelfselectie door (bepaalde groepen) aspirant-studenten, waarmee ze zichzelf op voorhand uitsluiten van deelname aan een studie.⁶ Ook zijn er selectiemethoden die groepen aspirant-studenten, bijvoorbeeld door hun culturele of sociaaleconomische achtergrond, mogelijk onbewust bevoordelen en daarmee andere groepen op achterstand zouden kunnen zetten. Dergelijke mechanismen kunnen de toegankelijkheid van het hoger onderwijs ondergraven. Het is dus van belang dat met selectie als instrument zorgvuldig wordt omgegaan.

De vraag in hoeverre deze voor- en nadelen zich in de afgelopen jaren hebben gematerialiseerd, is onderwerp van debat. Sommige onderzoeken laten zien dat decentrale selectie op basis van kwalitatieve criteria een nuttig middel is. In een proefschrift⁷ over selectie bij de Geneeskundeopleiding in Maastricht bleek bijvoorbeeld dat studenten die positief door bepaalde selectiecriteria kwamen ook beter presteerden gedurende de bachelor. Ander onderzoek laat echter zien dat er geen verschil is in studieprestaties of uitval tussen studenten die door middel van decentrale selectie zijn toegelaten of door middel van loting.⁸ Onderzoek naar de nadelen van decentrale selectie op basis van kwalitatieve criteria suggereert dat de toegankelijkheid voor bepaalde groepen onder druk kan komen te staan. Zo blijkt uit een onderzoeksrapport van ResearchNed⁹ dat selectie op basis van tenminste twee kwalitatieve criteria een aantal ongewenste effecten heeft op de kansgelijkheid in het hoger onderwijs.¹⁰ De Inspectie heeft daarnaast eerder geconstateerd dat opleidingen met een numerus fixus een minder diverse studentenpopulatie kennen.¹¹ Dit kan erop wijzen dat er een sprake is van kansongelijkheid voor aspirant-studenten uit verschillende bevolkingsgroepen. Dat is ook een belangrijke aanleiding geweest voor de motie Paternotte en Van der Molen,¹² die de regering vraagt loting weer onderdeel te maken van het selectie-instrumentarium van de onderwijsinstellingen. Hoewel de beschikbare onderzoeken geen uitsluitsel geven over het effect van loting, kan de toevoeging van loting ertoe leiden dat instellingen meer maatwerk kunnen verlenen om de kansgelijkheid voor verschillende groepen te verbeteren. Door differentiatie kan bovendien de beschikbare kennis over de effecten van verschillende selectiemethoden worden vergroot. Hier ligt ook een verantwoordelijkheid bij de instellingen om de effecten van de door hun gekozen selectiemethode te monitoren.

2.3 Visie van de regering

Met het oog op de toegankelijkheid van het onderwijs is het belangrijk dat instellingen voor hoger onderwijs een passende keuze kunnen maken in het gebruik van selectie-instrumenten gericht op hun specifieke opleidingsdoelen. Instellingen zijn het meest

⁵ Kamerstukken II 2012/13, 33519, nr. 3.

⁶ ResearchNed, *Selectie & plaatsing bij numerusfixusopleidingen*, Nijmegen: ResearchNed 2017, p. 9.

⁷ S. Schreurs, K.B. Cleutjens, A.M.M. Muijtjens, J. Cleland, M.G.A.O. Egbrink, Selection into medicine: The predictive validity of an outcome-based procedure, *BMC Medical Education* 2018, 18(1), 214.

⁸ N.R. Schripsema, *Medical student selection: Effects of different admissions processes* (scriptie), Groningen: Rijksuniversiteit Groningen 2017.

⁹ ResearchNed, *Selectie bij bacheloropleidingen met een numerus fixus en de toegankelijkheid van het hoger onderwijs*, Nijmegen: ResearchNed 2018.

¹⁰ De hantering van bepaalde kwalitatieve selectiecriteria blijkt voor sommige groepen aspirant-studenten nadelig uit te pakken, bijvoorbeeld omdat niet alle studenten commerciële trainingen kunnen volgen die hen voorbereiden op de decentrale selectie. Deze trainingen zijn vooral toegankelijk voor aspirant-studenten die financieel ondersteund worden door de ouder(s) of verzorgers. In een periode waarin prestatiedruk bij studenten al een bron van zorgen is, voert de voorbereiding op de decentrale selectie die druk bij aspirant-studenten nog verder op.

¹¹ Inspectie van het Onderwijs, *Staat van het Onderwijs 2015-2016*, Utrecht: Ivho 2017, p. 183.

¹² Kamerstukken II 2019/20, 31288, nr. 822.

bekend met de eisen van de opleiding en de aard van de studentenpopulatie die zich daarvoor aanmeldt. Daarbij is van belang dat de kennis over de effecten van selectie wordt vergroot en dat ervaringen worden gedeeld. Onder meer via de Expertgroep toegankelijkheid hoger onderwijs (ETHO) beoogt de Minister van OCW de kennis over selectie te vergroten en een dynamiek op gang te brengen waarin structureel kennis over selectie kan worden gegenereerd. Hiermee kan verder onderzoek worden uitgevoerd en de verkregen kennis kan zo breder worden gedeeld. Instellingen werken daarnaast doorlopend aan het verbeteren van het selectie-instrumentarium en aan onderlinge kennisdeling op dit gebied.

Onderdeel van deze visie is dat instellingen in staat worden geacht een afgewogen keuze te kunnen maken voor de wijze waarop ze aspirant-studenten selecteren. Daarbij is de vergroting van de kansengelijkheid leidend. Op dit moment kunnen instellingen voor hoger onderwijs bij numerus fixusopleidingen alleen decentraal selecteren op basis van minimaal twee kwalitatieve criteria. De regering meent dat hiermee de handelingsruimte voor instellingen teveel wordt ingeperkt; een keuze voor numerus fixus hoeft immers niet per definitie een keuze voor kwalitatieve selectie te impliceren. Door decentrale loting toe te voegen als selectie-instrument naast de huidige selectiecriteria krijgen hoger onderwijsinstellingen meer ruimte om per opleiding maatwerk toe te passen bij het inrichten van selectieprocedures. De koepels zijn ook positief over het uitbreiden van het bestaande selectie-instrumentarium met loting op een wijze waaraan het de instellingen vrij staat daar zelf invulling aan te geven.

2.4 Het instrument loting

Decentrale loting zal als extra instrument beschikbaar worden gesteld naast decentrale selectie op basis van minimaal twee selectiecriteria. Dit geldt voor zowel gewogen loting, als voor ongewogen loting. Ongewogen loting biedt alle aspirant-studenten dezelfde kansen. Bij gewogen loting worden bijvoorbeeld ook behaalde cijfers uit de vooropleiding meegewogen bij toekennen van een bepaald lotingsgewicht.

Door toevoeging van loting ontstaat een systeem met drie selectiemethoden.

- 1) Selectie op basis van ten minste twee kwalitatieve selectiecriteria;
- 2) Ongewogen loting; of
- 3) Gewogen loting op basis van bijvoorbeeld cijfers.

De keuze van selectiemethode is aan de instellingen. Dit dient te gebeuren in overeenstemming met de medezeggenschap. De centrale studentenraden kunnen daarbij gebruikmaken van hun adviesrecht. Verder dienen de aspirant-studenten tijdig te worden geïnformeerd over de selectieprocedure en de selectiecriteria.

Met dit wetsvoorstel worden de regels omtrent maximaal aantal pogingen en maximaal aantal inschrijvingen voor numerus fixus opleidingen niet gewijzigd. De Inspectie zal op basis van signalen toezicht houden op de invulling van de selectieprocedure. Van instellingen zelf wordt verwacht dat zij ook monitoren wat de effecten van hun keuze zijn voor de toegankelijkheid, de samenstelling van de studentenpopulatie en de kansengelijkheid.

Dit wetsvoorstel richt zich alleen op associate degree-opleidingen en bacheloropleidingen met een numerus fixus. Toelating en selectie bij masteropleidingen werkt anders dan bij bachelor- en associate degree-opleidingen. Selectie op basis van kwalitatieve selectiecriteria is een logischer onderdeel van toelating tot een masteropleiding, omdat hier vaak sprake is van verdere specialisatie. Bovendien zijn masterstudenten al bekend met het hoger onderwijs en zullen zich minder snel laten afschrikken door een selectieprocedure. De toegankelijkheid staat daarmee minder onder druk.

3. Gevolgen voor de privacy

Deze wetswijziging heeft geen gevolgen voor de privacy van de studenten.

4. Gevolgen voor de regeldruk

Op basis van de laatste gegevens zijn er 91 bacheloropleidingen met een numerus fixus op 26 verschillende instellingen (14 hogescholen en 12 universiteiten) met een totale capaciteit van 23827 studenten.¹³

De uitvoeringslast blijft beperkt tot de instellingen die gebruik wensen te maken van decentrale loting als selectiemethode. Voor instellingen die blijven vasthouden aan hun huidige selectieprocedures verandert niets.

Lasten van selectieprocedures en loting

Er zijn verschillende soorten selectieprocedures die allemaal verschillende lasten kennen voor de instellingen. De selectie vindt vaak plaats aan de hand van cognitieve toetsen of de beoordeling van motivaties. Dit is een arbeidsintensieve en kostbare taak voor de instellingen die elke aspirant-student apart moeten beoordelen op geschiktheid. Om een beter beeld van te vormen van de kosten van decentrale selectie wordt uitgegaan van de volgende punten:

- Uitgaande van een gemiddelde aantal studenten die door de selectie komen van 262 studenten (23827 plaatsen gedeeld door 91 opleidingen), dat maal twee doordat het aantal aanmeldingen vaak vele malen hoger ligt dan de capaciteit, geeft een aantal van 524 studenten.
- Uitgaande van een werklust van ongeveer een half uur per student, waaronder het nakijken van de cognitieve toets en het beoordelen van de motivatie.
- Uitgaande dat selectie twee maal per jaar plaats vindt.

Op basis van deze uitgangspunten kan een raming worden gemaakt van een werklust van 1048 uur per jaar, oftewel 52.400 euro. Dit is nog een conservatieve inschatting aangezien de aanmeldingen in de praktijk vaak nog vele malen hoger zijn.

De beslissing om loting weer toe te voegen als selectiemethode leidt tot een aantal administratieve en financiële lasten, dit zijn:

- Het opstellen van een nieuwe selectieprocedure en deze vastleggen in het reglement.
- Het tijdig informeren van studenten.
- Structurele uitvoering van de aangepaste selectieprocedure.

De eenmalige nalevingskosten voor instellingen die loting weer willen toepassen in hun selectieprocedure worden geraamd op een werklust van 44 uur, oftewel 2200 euro in het studiejaar 2023-2024. Hierbij is rekening gehouden met de uren die nodig zijn om een nieuwe selectieplan op te zetten, deze intern te toetsen en het reglement aan te passen. Verder is er enige werklust om de website aan te passen en brochures te ontwikkelen ten behoeve van het informeren van aspirant-studenten.

De structurele nalevingskosten voor instellingen die loting weer willen toepassen in hun selectieprocedure worden geraamd op een werklust van 41 uur, oftewel 2050 euro vanaf het studiejaar 2023-2024. Hierbij is rekening gehouden met de kosten die een instelling moet maken om de lotingprocedure op een correcte wijze te kunnen uitvoeren (al dan niet met extern toezicht). Een klein deel van deze kosten zien op het op de hoogte houden (aspirant-)studenten.

¹³ Studiekeuze123.nl, *Overzicht van opleidingen met een numerus fixus 2020-2021*, Utrecht: SK123.nl 2020, https://studiekeuze123nl.cdn.prismic.io/studiekeuze123nl/0093979c-0a6e-4de2-afe3-abe4b634495a_Overzicht+opleidingen+met+numerus+fixus+2020-2021+16+april+GEWIJZIGD.pdf.

Deze inspanningen bij elkaar opgeteld leiden in het eerste jaar tot 4250 euro aan totale lasten voor de betreffende instellingen, waarvan 2050 structureel van aard zijn. Vergeleken met de kosten van decentrale selectie, levert het selecteren op basis van loting een besparing op van tot 48.150 euro per instelling.

Het blijft lastig op voorhand een inschatting te maken van hoeveel opleidingen voornemens zijn hun selectieprocedure aan te passen en daarmee een raming te maken van de totale kosten voor alle instellingen. Indien slechts 30% van alle opleidingen loting weer zou willen toepassen in de selectie, kunnen de besparingen oplopen tot wel 1.444.500 euro. Er kan gesteld worden dat opleidingen die kiezen voor het toepassen van loting lagere kosten hebben dan instellingen die gebruik maken van kostbare en/of arbeidsintensieve selectie-instrumenten.

5. Financiële gevolgen

Deze wetwijziging heeft geen gevolgen voor de financiën van de Rijksoverheid.

6. Uitvoering

Doordat het wetsvoorstel decentrale loting mogelijk maakt, heeft de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) geen rol zoals dat wel het geval was bij centrale loting, aangezien de loting in dit geval een zaak blijft voor de instellingen zelf.

Volgens de huidige wet- en regelgeving bericht de instelling de kandidaat via Studielink over de uitkomst van de selectie (art. 4.8 lid 4 Regeling aanmelding en toelating hoger onderwijs). Dit verandert niet met de huidige wetwijziging. Er lijken voor Studielink op het eerste gezicht weinig aanpassingen nodig te zijn, maar voor een exacte inschatting is meer duidelijkheid rondom de precieze invulling van de selectieprocedure door de instellingen nodig.

7. Gevolgen voor Caribisch Nederland

Ten tijde van centrale loting, bestonden er zogenoemde "ministersplaatsen" voor een beperkt aantal leerlingen uit het Caribisch deel van het Koninkrijk, dat wil zeggen uit Caribisch Nederland (Bonaire, Sint-Eustatius en Saba) en uit Curaçao, Aruba en Sint-Maarten. De ministersplaatsen zorgden ervoor dat een beperkt aantal aspirant-studenten uit deze gebieden direct geplaatst werden op een opleiding met een capaciteitsbeperking.

Centrale loting werd in 2016 afgeschaft, omdat de instellingen bij uitstek geacht werden de meest geschikte aspirant-studenten te selecteren op basis van voor ieder gelijk geldende criteria. Gegarandeerde plaatsen voor bepaalde studenten (de 8-plusplaatsen en de ministersplaatsen) zouden daardoor niet vanzelfsprekend leiden tot de juiste student op de juiste plek.

Wel is bij de afschaffing van loting geregeld, dat instellingen verplicht zijn om in hun procedures rekening te houden met deze aspirant-studenten, omdat voor studenten uit het Caribisch deel van het Koninkrijk het praktisch gezien lastig is om mee te doen aan selectieactiviteiten. Deze verplichting is vastgelegd in artikel 7.53, derde lid, WHW. Deze verplichting zal ook gaan gelden voor onderwijsinstellingen die gebruik willen gaan maken van decentrale loting.

8. Advies en consultatie

Internetconsultatie

Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR)

DUO

Inspectie van het onderwijs

9. Inwerkingtreding

Deze wet treedt in werking op 1 januari 2022. Loting kan dan voor het eerst plaatsvinden voor collegejaar 2023-2024.

II Artikelsgewijs

Artikel I (artikel 7.53, tweede en derde lid, WHW)

Met de wijziging van artikel 7.53, tweede lid, van de WHW wordt geregeld dat loting wordt toegevoegd als selectiemethode naast de bestaande selectiemethode voor opleidingen met een capaciteitsfixus, waarbij aspirant-studenten worden geselecteerd op basis van ten minste twee kwalitatieve selectiecriteria. Instellingen krijgen de mogelijkheid studenten te selecteren middels ongewogen en gewogen loting. Bij ongewogen loting worden geen andere selectiecriteria betrokken en is kans bepalend voor de toelating van de student. De instelling kan ook kiezen voor gewogen loting. Bij gewogen loting maken studenten meer of minder kans bij de loting op basis van één of meer kwalitatieve selectiecriteria die bijvoorbeeld kunnen zien op de prestaties bij de selectie of tijdens de vooropleiding. In het geval van gewogen loting, worden eerst de kwalitatieve selectiecriteria toegepast alvorens de loting plaatsvindt. Alle studenten die deelgenomen hebben aan de selectieprocedure, nemen deel aan de loting, echter niet alle studenten hebben dezelfde kans om toegelaten te worden. Het is niet mogelijk om studenten af te wijzen op één of meer kwalitatieve selectiecriteria en vervolgens de overgebleven studenten te loten.

Met de wijziging van artikel 7.53, derde lid, wordt geregeld dat het instellingsbestuur tijdig de lotingsprocedure bekend maakt in een reglement. Artikel 7.53, derde lid, bevat op dit moment de verplichting voor instellingen om per reglement tijdig de kwalitatieve selectiecriteria en de selectieprocedure bekend te maken. Nu loting wordt toegevoegd als selectiemethode, is het wenselijk dat deze verplichting ook op de lotingsprocedure gaat zien.

De samenloop van dit artikel met het wetsvoorstel taal en toegankelijkheid (kamerstuknummer 35.282), wordt op een later moment aan dit voorstel toegevoegd.

Artikel II (artikel 13 Experimentenwet vooropleidingseisen, selectie en collegegeldheffing)

Met de inwerkingtreding van de Wet Kwaliteit in verscheidenheid hoger onderwijs is paragraaf 4a van titel 3 van hoofdstuk 7 van de WHW komen te vervallen. Abusievelijk is bij deze wijziging artikel 13 van de Experimentenwet vooropleidingseisen, selectie en collegegeldheffing niet aangepast. Dit wordt met deze wijziging hersteld.

Artikel III

Het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet wordt bij koninklijk besluit bepaald. Beoogd wordt de wet op 1 januari 2022 in werking te laten treden. Dit betekent dat instellingen loting kunnen hanteren als selectiemethode bij de selectie voor het studiejaar 2023/2024.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

Ingrid van Engelshoven