

## DECENTRALE TOELATING IN EEN VERANDERENDE CONTEXT

(Analysedocument behorende bij tussenrapportage decentrale toelating  
2001/2002)

februari 2002

## DECENTRALE TOELATING IN EEN VERANDERENDE CONTEXT

### INHOUDSOPGAVE

<b>1. Inleiding</b>	<b>3</b>	
- waarom dit deelrapport ?	3	
<b>2. Relevante ontwikkelingen in het voortgezet onderwijs</b>	<b>4</b>	
- Introductie tweede fase voorgezet onderwijs	4	
- Diversiteit in het voortgezet onderwijs neemt toe		5
- Flexibilisering onderwijs en vrije keuzemogelijkheden		5
- Profilering van scholen neemt toe	6	
- Schooltoetsing wordt belangrijker, rol centraal examen verandert		6
<b>3. Relevante ontwikkelingen in het Hoger onderwijs</b>	<b>7</b>	
- Startkwalificatie scholieren minder uniform		7
- Profilering	7	
- Specifieke werving en facilitering van talentvolle studenten		7
- Introductie Bachelor- Masterstructuur	8	
- Opheffing numerus fixus	8	
- Competentieleren en EVC's	9	

## **Decentrale toelating in een veranderende context**

### 1. Inleiding

Op 3 april 1999 verscheen in het Staatsblad de Wet tot wijziging van de wet op het Hoger onderwijs en Wetenschappelijk onderzoek, houdende aanpassingen in het systeem van selectie voor opleidingen waarvoor een toelatingsbeperking is vastgesteld. (Staatsblad 1999, nr. 170). Daarin werd een nieuw experimenteel stelsel van toelating geïntroduceerd dat een instellingsbestuur de mogelijkheid geeft om een door hem te bepalen percentage van de opleidingsplaatsen toe te wijzen aan door hemzelf te selecteren gegadigden, die naar zijn oordeel beschikken over bijzondere kwalificaties. Dat percentage is aan een maximum gebonden doordat in elk geval de helft van de beschikbare plaatsen wordt verdeeld via gewogen loting en op dat percentage tevens in mindering worden gebracht de gegadigden met een gemiddeld eindexamencijfer van 8 of hoger. Principieel werd daarmee voor instellingsbesturen echter de mogelijkheid van de selectie van eigen studenten geïntroduceerd. Een mogelijkheid die tot voor kort nog in de taboesfeer verkeerde.

Het experiment moet worden gezien tegen de achtergrond van het regeerakkoord van het huidige Kabinet dat aandrong op experimenten met alternatieve vormen van toelating tot studies met een numerus fixus (in plaats van loting). "Het gaat om systemen van selectie waarbij eindexamens, inzet, motivatie en specifiek talent gewogen zullen worden". Het experiment met decentrale toelating heeft derhalve een tweeledige strekking. Enerzijds is het erop gericht de aankomende student meer invloed op de eigen toelating te geven en anderzijds strekt het er toe de onderwijsinstelling meer keuzemogelijkheden te geven ten aanzien van de eigen instroom. De instellingen van hoger onderwijs en aankomende studenten mogen zelf bepalen of zij al dan niet van die mogelijkheid gebruik willen maken.

#### *- Waarom dit deelrapport ?*

De begeleidingscommissie heeft geconstateerd dat zich sinds de inwerkingtreding van de wet en het experiment met decentrale toelating belangrijke veranderingen afspelen in het hoger onderwijs zelf en in de omgeving daarvan, waarbij selectie of beperkte toelating een belangrijke rol spelen. Die ontwikkelingen voltrekken zich min of meer autonoom, en gaan zoals ze gaan, zonder dat steeds over alle aspecten daarvan diepgaande discussie plaatsvindt. De commissie wil die ontwikkelingen tijdig signaleren teneinde waar nodig de discussie verder te activeren.

Zo tekent zich door de introductie van de tweede fase in het voortgezet onderwijs een toenemende tendens naar diversificatie af die wordt gevoed door een grotere programmeringsvrijheid, accentverschuiving van kennis naar vaardigheden en het streven van scholen naar de ontwikkeling van een eigen koers en profiel. Dit roept de vraag op naar mogelijke gevolgen voor de eindniveaus van scholieren en de positie van het centraal schriftelijk examen. Deze discussie wordt op de eerste plaats gevoerd binnen het voortgezet onderwijs zelf, maar zal ook daarbuiten onherroepelijk tot de vraag leiden of iedereen met een kwalificerend eindexamen in het aangrenzende hoger onderwijs nog steeds op dezelfde wijze als vroeger toegang kan krijgen. Leidt dit tot een toenemende diversiteit in kwaliteit en niveaus van scholieren en hoe zal het hoger onderwijs daarmee dan omgaan? Is er behoefte om vanuit een toenemende verantwoordelijkheid voor de instroom eigen eisen te stellen aan aankomende studenten? Hoe ver mag men daarbij gaan? Dit zijn vragen waarop de begeleidingscommissie stuit en die zij in dit deelrapport aan de orde wil stellen.

Ook in het hoger onderwijs zelf spelen zich belangrijke veranderingen af. Daar is de invoering van de Bachelors-Masters structuur aan de orde. Ook hier ontstaat een nieuwe selectieproblematiek, ingegeven door de deling van de onderwijsstructuur met zijn eigen zelfstandige fasen. Welke rol speelt decentrale selectie hier in? Dient decentrale selectie zich ook uit te strekken tot latere fasen in het opleidingscontinuüm?

Een andere ontwikkeling is de roep om afschaffing van de numerus fixus, met name bij de opleidingen geneeskunde en verpleegkunde, met als achtergrond de zeer grote vraag naar hoger opgeleiden in de gezondheidszorg. Discussies bij de laatste algemene politieke beschouwingen en naar aanleiding van het Rapport toelatingsbelemmeringen medische beroepen (Rapport Derksen) hebben de vraag naar de verantwoordelijkheid voor de instroom in het hoger onderwijs aangescherpt. Is de instelling zelf verantwoordelijk voor de omvang en de kwaliteit van haar instroom en wat betekent dat in een stelsel waarbij ieder die zich kwalificeert voor de opleiding geneeskunde ook daadwerkelijk moet worden toegelaten? Wat is hier de omvang van de verantwoordelijkheid van de overheid, waar begint zij en waar houdt zij op? Wat zijn de gevolgen voor de kwaliteit van het hoger onderwijs en welke rol speelt decentrale toelating daarin?

Kortom, er is meer dan één aanleiding de discussie over selectie in het hoger onderwijs versneld en krachtiger op de beleidsagenda van het hoger onderwijs te plaatsen. Dit vooral vanuit het besef dat inhoud en context van de toegankelijkheid van het hoger onderwijs zoals we die tot voor kort kenden, kennelijk niet meer zo vanzelfsprekend zijn als vroeger.

Hieronder zal vanuit de huidige stand van zaken rond het experiment met decentrale toelating wat dieper worden ingegaan op de hierboven genoemde ontwikkelingen en zal worden geanalyseerd welke belangrijke beleidsvragen die ontwikkelingen oproepen.

## 2. Relevante ontwikkelingen in het voortgezet onderwijs (VO)

### *- Introductie tweede fase voortgezet onderwijs*

Een belangrijke ontwikkeling sinds de start van het experiment met decentrale selectie is de invoering van de tweede fase voortgezet onderwijs. Vakkenpakketten zijn vervangen door profielen en er zijn meer vrije keuzemogelijkheden. Scholen hebben meer programmeervrijheid gekregen en gaan zich meer profileren.

De begeleidingscommissie signaleert dat deze ontwikkelingen bij de start van het experiment met decentrale toelating nog niet of nauwelijks aan de orde waren. Een en ander heeft echter wel gevolgen voor het gebruik van toelatingscriteria door instellingen van hoger onderwijs. Zij zullen erop bedacht moeten zijn dat hun toelatingscriteria zodanig worden vorm gegeven dat de reguliere studielast niet wordt overschreden. Meer dan vroeger is voorts de vraag aan de orde of de criteria zodanig moeten zijn opgezet dat alle scholen in gelijke mate leerlingen hieraan kunnen laten voldoen.

### *- Diversiteit in het voortgezet onderwijs neemt toe*

Naast bovenvermelde wijzigingen in de formele structuur van het Voortgezet Onderwijs is de programmeervrijheid voor scholen in de Tweede Fase voortgezet onderwijs toegenomen. De huidige wet- en regelgeving duidt weliswaar niet onmiddellijk op een grotere diversificatie, maar dit lijkt in de praktijk wel zo te ontstaan. Zo hebben de scholen meer vrijheden ten aanzien van het schoolexamen, dat ten opzichte van het centraal schriftelijk examen in belang toeneemt.

Dit houdt in dat het gemeenschappelijke, centraal en voor ieder gelijk getoetste kennisniveau procentueel daalt in het geheel van de eindtoetsing<sup>1</sup> Voortgezet Onderwijs. Als veel scholen hun vrijheden op een verschillende manier invullen ontstaat er ook een variatie aan invullingen van de

---

<sup>1</sup> Vroeger werden 7 vakken centraal schriftelijk getoetst. Dat komt neer op bijna volledige centrale toetsing. Nu zijn er minimaal 14 vakken, waarvan er nog maar circa 7 centraal schriftelijk worden getoetst, wat voor het totaal van de eindtoetsing ongeveer een halvering van de centrale toetsing betekent.

gewenste kennis en vaardigheden van de leerlingen. Discussie over de gewenste grotere of juist kleinere omvang van dat deel waarvoor geldt dat er sprake is van uniformiteit van eindniveau kan dan niet achterwege blijven. Door variaties in de programma's nu zal niet iedere scholier in staat zijn te voldoen aan alle door een universiteit of hogeschool gevraagde toelatingskwalificaties. Sommige ho-instellingen proberen dit probleem op te lossen door het maken van allianties of door contracten met locale vwo-scholen die in het "straatje passen". Deze praktijk is zich thans duidelijk aan het ontwikkelen zonder dat landelijk gezien de keuze hiervoor reeds duidelijk is gemaakt<sup>2</sup>. Argumenten die bij deze keuze een rol dienen te spelen zijn o.m. erin gelegen of leerlingen afgezien van hun regionale herkomst voldoende mogelijkheden hebben voor hun toegang tot het Hoger Onderwijs.

Na een hierover eenmaal gemaakte keuze zal een duidelijke regie moeten worden gevoerd om ongewenste effecten zoals de regionale invloed op de toegankelijkheid te vermijden.

De begeleidingscommissie signaleert dat als het eindniveau van scholieren sterker zal differentiëren en als de rol van het centraal schriftelijk getoetste examendeel kleiner wordt, dit de wens van HO-instellingen naar decentrale toelating en meer selectie in het Hoger Onderwijs kan doen toenemen, bijvoorbeeld door in dat kader eigen toelatingstoetsen in te voeren.

*- flexibilisering onderwijs en vrije keuzemogelijkheden.*

De Tweede fase heeft een ruimte voor vrije keuzemogelijkheden geïntroduceerd, die op het eerste gezicht goede mogelijkheden lijkt te bieden voor decentrale toelating. De leerling kan daardoor immers meer dan vroeger werken aan een eigen profiel dat beter kwalificeert voor toelating in het hoger onderwijs. Er is sterker sprake van onderwijs "op maat". De vrije keuze wordt echter wel bepaald door wat de school aanbiedt. Er zijn veel scholen die afwijzend staan tegenover een verdere verdieping omdat dat extra formatie kost. Uitbreiding van een profielwerkstuk is vaak alleen mogelijk als daarvoor ook de begeleiding wordt uitgebreid. De school kan in verband daarmee van oordeel zijn dat uitbreiding van een profielwerkstuk alleen mogelijk is als het past binnen de taakomvang van de docent die dat begeleidt en daar geen extra formatie mee gemoeid is. Er zijn handelingsdelen, - praktische opdrachten zonder cijfer die alleen afgetekend worden -, en er is een profielwerkstuk. De onderwerpen mogen zelf gekozen worden, maar ook daar worden door scholen in toenemende mate beperkingen opgelegd.

---

<sup>2</sup> Als voorbeeld kunnen worden genoemd de regio's Amsterdam en Brabant.

De begeleidingscommissie signaleert hier dat de ruimte voor universiteiten en hogescholen om in het kader van decentrale toelating extra aanvullende kwalificaties te vragen in de vorm van extra vakken veel kleiner is dan op het eerst gezicht lijkt. Dat geldt ook voor profielwerkstukken, masterclasses en dergelijke en noopt tot voorzichtigheid bij het stellen van extra eisen in het kader van decentrale toelating.

*- Profilering van scholen en selectie in het voortgezet onderwijs neemt toe*  
Bij de invulling van hun programma's gaan scholen vaker uit van een eigen strategische visie op eigen plaats en functioneren. Die eigen visie is vaak afhankelijk van de context van de school en kan een keuze in de richting van een topschool inhouden, maar ook een keuze voor het wegwerken van achterstanden door een school in een achterstandswijk. Het hebben van een eigen strategische visie maakt het vraagstuk van de selectie in het voortgezet onderwijs actueel. Scholen selecteren niet alleen aan de poort, bijvoorbeeld de categorale gymnasia, maar ook in het vervolgtraject bijvoorbeeld in het kader van de keuze voor vwo of havo.

De begeleidingscommissie signaleert dat een eigen koers meestal doorwerkt in de inrichting van het onderwijs en dat dit kan leiden tot een door scholen gewenste verscheidenheid, maar ook tot verschillen in kansen van degenen die van die scholen afkomen.

*- Schooltoetsing wordt belangrijker, rol van het centraal schriftelijk examen verandert*

De door de tweede fase voortgezet onderwijs gepropageerde verschuiving van kennis naar vaardigheden vraagt om meer daarop toegesneden toetsingsmechanismen. Voorts heeft een school met een eigen visie en een eigen programma wellicht ook een grotere behoefte aan eigen toetsingsmechanismen.

De begeleidingscommissie acht het aannemelijk dat dit zal leiden tot een grotere nadruk op schooltoetsing en dat dit zal leiden tot een discussie over de aard en de plaats van het centraal schriftelijk examen.

De begeleidingscommissie werpt in de bovengeschetste situatie de vraag op of het ongeacht de school van herkomst, op basis van een kwalificerend getuigschrift en behoudens inschrijvingsbeperkingen steeds mogelijk blijft de opleiding van keuze te volgen ?

### 3. Relevante ontwikkelingen in het hoger onderwijs

*- Startkwalificatie VO-scholieren minder uniform*

Door de veranderingen in het voortgezet onderwijs zal het wetenschappelijk onderwijs vaker worden geconfronteerd met scholieren met een meer gedifferentieerd vakkenpakket en bestaat de kans op toenemende diversiteit in het eindniveau van het voortgezet onderwijs. Dat roept de vraag op of het centraal schriftelijk examen voldoende is voor elke te volgen opleiding en of universiteiten en hogescholen daarnaast nog speciale eisen mogen stellen. In dat geval wordt de vraag relevant naar de invloed van de school waar men zijn opleiding heeft gevolgd.

- *profilering*

Tegelijkertijd wordt geconstateerd dat instellingen steeds meer lijken te voelen voor het werven of faciliteren van talentvolle studenten of studenten die aan een bepaald profiel voldoen. In de regel ligt daaraan een bepaalde profielkeuze van de instelling ten grondslag. De toegenomen belangstelling van de opleidingen bedrijfswetenschappen en business-administration voor decentrale toelating is een voorbeeld van dat laatste. Door autonomievergroting en deregulering ziet men ook bij het hbo een verdergaande profilering en vergroting van de concurrentie. Een bijzonder punt is de profilering bij geneeskunde. De commissie heeft hierover een diepgaande discussie met de medische faculteiten gehad en verwijst daarvoor naar haar laatste rapportage. De medische faculteiten hebben profilering bij geneeskunde min of meer afgewezen omdat stringente eindtermen van de medische opleiding geen echte profilering zouden toelaten. Inmiddels is het de commissie gebleken dat de Erasmusuniversiteit heeft besloten haar participatie in het experiment uit te breiden door voor de opleiding geneeskunde het percentage plaatsen voor decentrale toelating te verhogen van 10% naar 30%. Dit hangt wellicht samen met de wens zich als opleiding te onderscheiden. Binnen de kaders van het Raamplan 1994 Artsopleiding en de wet Beroepen Individuele Gezondheidszorg (BIG) richt de EUR zich in haar nieuwe curriculum immers op de opleiding van de z.g. "Erasmus-arts 2007", een arts die naast een degelijke voorbereiding op de klinische praktijk onder meer als kenmerk heeft een sterke gerichtheid op medisch wetenschappelijk onderzoek. Men acht zich kennelijk in staat vanuit een helder profiel een doelgroepenbeleid te ontwikkelen binnen de medische discipline. Deze ontwikkelingen ziet de Begeleidingscommissie ook binnen andere opleidingen in het hoger onderwijs. In het hbo, waar de 70-30 regel geldt, is dit al weer verder ontwikkeld. Daar kan zeventig procent van het programma bestaan uit landelijke eindtermen en 30 % uit eigen profilering. Wellicht dat dit in een nieuwe situatie bij de afschaffing van de numerus fixus geneeskunde nog eens heroverweging verdient.



- *Specifieke aanwerving en facilitering van talentvolle studenten.*

Selectie vindt niet slechts aan de poort plaats, maar voltrekt zich al jaren ook in diverse vormen binnen de instellingen zelf. Bekende structurele voorbeelden zijn natuurlijk de propedeuse die een selecterende en verwijzende functie heeft, het bindend advies, en nieuwe initiatieven zoals het university college. Daarnaast gaat het bijvoorbeeld ook om meer ad hoc ingestelde vormen zoals aparte klasjes voor talentvolle studenten, beurzen, prijzen, student- of persoonlijke assistent-schappen, masterclasses of het creëren van internationale faciliteiten voor topstudenten en vormen van selectieve begeleiding. Ook deze vormen van selectie van talentvolle studenten lijken uit de taboesfeer te verdwijnen en vinden steeds openlijker en zichtbaarder plaats, maar meestal niet op basis van transparante en kenbare criteria. Met de introductie van de Bachelors - Mastersstructuur (BAMA) zal de structurele verwijzing en selectie in het hoger onderwijs nog verder toenemen.

De begeleidingscommissie signaleert hier de volgende discussiepunten:

- Hoe gaat het afnemend hoger onderwijs om met een groter wordende diversiteit aan onderwijsvragers?
- Is het centraal schriftelijk examen voldoende voor elke te volgen opleiding en mogen universiteiten en hogescholen daarnaast nog speciale eisen stellen. Welke invloed heeft dan de school van herkomst ?
- Mag een universiteit of hogeschool alleen de naar haar oordeel bij haar passende studenten kiezen ?
- Hoe staat men tegenover een gericht doelgroepenbeleid van instellingen van hoger onderwijs ten opzichte van scholen en de vastlegging daarvan via contracten met de scholen ?
- Is het wenselijk dat er geobjectiveerde en kenbare criteria worden ontwikkeld voor de selectie tijdens de opleiding, bijvoorbeeld ten aanzien van talentvolle studenten ?

- *Introductie Bachelor-Masterstructuur (BAMA)*

In 2002 zal de Bachelor-Masterstructuur verder worden geïmplementeerd en wordt een gedeelde structuur in het hoger onderwijs ingevoerd met afzonderlijke in- en uitstroomniveau's. De BAMA-structuur strekt tot vergroting van de keuzemogelijkheden voor studenten en bevordering van de overstap tussen instellingen. Het BAMA-systeem kent meerdere selectiemomenten. De verdere profilering van de ho-instellingen met hun eigen toelatingssystemen roept de vraag op hoe het hoger onderwijs met deze nieuwe problematiek zal willen omgaan.

*- opheffing Numerus Fixus*

Een laatste belangrijke verandering is de roep om afschaffing van de numerus fixus. De doelstelling van de numerus fixus is tweeledig. Enerzijds gaat het om het waarborgen van de kwaliteit van het wetenschappelijk onderwijs en onderzoek (capaciteitsfixus) en in sommige gevallen om de regulering van de arbeidsmarkt (arbeidsmarktfixus), met name in die gevallen waarin gedurende langere tijd een aanzienlijk overschot op de arbeidsmarkt ontstaat of dreigt te ontstaan. De publieke belangen hier zijn de kwaliteit van onderwijs, de kwaliteit van de gezondheidszorg en de doelmatige besteding van overheidsmiddelen. Discussies in de laatste algemene politieke beschouwingen en het rapport toelatingsbelemmeringen medische beroepen (Rapport Derksen) hebben de vraag naar de verantwoordelijkheid voor de instroom in het hoger onderwijs aangescherpt. Wat is hier de omvang van de verantwoordelijkheid van de overheid, waar begint zij en waar houdt zij op? Is de instelling zelf verantwoordelijk voor de omvang en de kwaliteit van zijn instroom en wat betekent dat in een stelsel waarbij ieder die zich kwalificeert voor de opleiding geneeskunde ook daadwerkelijk moet worden toegelaten. Wat zijn de gevolgen voor de kwaliteit van het wetenschappelijk onderwijs en het pas geïntroduceerde stelsel van decentrale toelating

*- Competentieleren en EVC's*

In het HO, met name in het HBO is de laatste jaren het zogenaamde competentieleren geïntroduceerd. Competenties, het geheel van kennis, vaardigheden en attitudes die een persoon in staat stellen adequaat te handelen binnen verschillende beroepscontexten en studieloopbanen, bieden een basis voor de zogenaamde Elders Verworven Competenties (EVC's, ook wel Eerder Verworven Kwalificaties, EVK's). Deze ontwikkeling in het HO bouwt voort op die in het VO. De gedachte is dat aankomende studenten een portfolio bezitten waarin de competenties verzameld worden, die tot het vereiste eindniveau leiden. De competenties zijn niet alleen gebaseerd op het gevolgde onderwijs, maar kunnen ook verkregen worden op basis van bijvoorbeeld werkervaring en nevenactiviteiten. De begeleidingscommissie is van oordeel dat deze onderwijskundige ontwikkeling kan worden gezien als een tot op heden nog weinig uitgewerkte invalshoek voor de decentrale toelating.

*Slot*

In 2002 zal de evaluatie van het experiment met decentrale toelating zijn afgerond. Dan zullen beslissingen moeten worden genomen over een meer definitief stelsel van toelating in het hoger onderwijs. De Commissie

heeft geconstateerd dat zich sinds de start van het experiment belangrijke veranderingen hebben voorgedaan in de context van het experiment en welke van invloed zijn op het denken over toelating en selectie in het hoger onderwijs. Veel van die ontwikkelingen lijken bijna autonoom plaats te vinden zonder dat daarover diepgaande discussie plaatsvindt. De begeleidingscommissie hoopt met dit document bij te dragen aan de verdieping van de discussie over selectie in het hoger onderwijs.