

Wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek in verband met het uitbreiden van de mogelijkheden van selectie van studenten en van verhoging van het collegegeld alsmede in verband met het aanscherpen van de toelatingsvereisten voor aansluitende masteropleidingen in het wetenschappelijk onderwijs (ruim baan voor talent)

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, in het hoger onderwijs nieuwe mogelijkheden te introduceren om studenten te selecteren en in samenhang daarmee meer differentiatie in de hoogte van het collegegeld mogelijk te maken alsmede de toelatingsvereisten voor aansluitende masteropleidingen in het wetenschappelijk onderwijs aan te scherpen en in verband daarmee de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek te wijzigen;

Zo is het, dat Wij, 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

De Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek wordt als volgt gewijzigd:

A

Na artikel 6.6 worden vijf nieuwe artikelen ingevoegd, luidende:

Artikel 6.7. Toestemming voor specifieke selectiecriteria en hoger collegegeld

1. Onze minister kan op aanvraag van het instellingsbestuur toestemming verlenen gegadigden bij de inschrijving voor een opleiding te selecteren volgens door het instellingsbestuur vast te stellen criteria en in samenhang daarmee, in afwijking van artikel 7.43, voor de geselecteerde studenten een collegegeld vast te stellen, dat hoger is dan het wettelijk collegegeld, bedoeld in dat artikel.

2. De toestemming van Onze minister heeft betrekking op een bepaalde opleiding of op een bepaald programma binnen een opleiding waarvan de studielast en eindtermen gelijk zijn aan die van de opleiding.
3. Onze minister verleent uitsluitend zijn toestemming, indien:
 - a. de aanvraag kleinschalig en intensief onderwijs betreft, dat is gericht op een bovengemiddeld onderwijsrendement en waarbij de activiteiten binnen en buiten het curriculum met elkaar zijn verbonden; en
 - b. de toestemming geen afbreuk doet aan de kwaliteit of de toegankelijkheid van het hoger onderwijs.
4. Het hogere collegegeld, bedoeld in het eerste lid, bedraagt ten hoogste vijf maal het wettelijke collegegeld, bedoeld in artikel 7.43.

Artikel 6.7a. Aan toestemming verbonden verplichtingen

1. Aan de toestemming, bedoeld in artikel 6.7, eerste lid, zijn de volgende verplichtingen voor het instellingsbestuur verbonden:
 - a. het selecteren van gegadigden;
 - b. het vaststellen van een regeling voor de selectiecriteria en -procedure;
 - c. het vaststellen van een regeling voor de criteria en procedure voor dispensatie van betaling van het hogere collegegeld; en
 - d. het meewerken aan een eenmalige toetsing aan de praktijk als bedoeld in artikel 6.7c.
2. Onze minister kan andere verplichtingen aan de toestemming, bedoeld in artikel 6.7, eerste lid, verbinden.

Artikel 6.7b. Aanvraag voor toestemming en advisering door accreditatieorgaan

1. Het instellingsbestuur dient een aanvraag als bedoeld in artikel 6.7, eerste lid, in bij het accreditatieorgaan.
2. Na ontvangst van een aanvraag stelt het accreditatieorgaan ten behoeve van de beslissing van Onze minister, bedoeld in artikel 6.7, eerste lid, een advies op over:
 - a. het aspect, bedoeld in artikel 6.7, derde lid, onder a, en;
 - b. de vraag, of de desbetreffende opleiding of het desbetreffende programma binnen een opleiding als bedoeld in artikel 6.7, tweede lid, ondanks de kwalificatie door het instellingsbestuur, moet worden beschouwd als een nieuwe opleiding
3. Het accreditatieorgaan zendt het advies, bedoeld in het tweede lid, vergezeld van de aanvraag, binnen zes maanden na indiening van de aanvraag aan Onze minister.
4. Onze minister kan nadere regels stellen met betrekking tot het indienen van aanvragen en de daarbij over te leggen gegevens en bescheiden.
5. In het accreditatiekader, bedoeld in artikel 5a.8, eerste lid, legt het accreditatieorgaan het advieskader en zijn werkwijze vast.

Artikel 6.7c. Toetsing aan de praktijk

1. Indien Onze minister aan het instellingsbestuur toestemming als bedoeld in artikel 6.7, eerste lid, heeft verleend, laat het instellingsbestuur het aspect, bedoeld in artikel 6.7, derde lid, onder a, van de desbetreffende opleiding of het programma binnen de opleiding, bedoeld in artikel 6.7, tweede lid, door het accreditatieorgaan zes jaar na de verlening éénmalig toetsen aan de praktijk.

2. Bij het verlenen van de toestemming, bedoeld in artikel 6.7, kan Onze minister bepalen dat de toetsing aan de praktijk op een ander tijdstip dan het tijdstip, bedoeld in het eerste lid, plaatsvindt dan wel dat de toetsing achterwege kan blijven, omdat daarvan geen nieuwe inzichten zijn te verwachten.
3. Het accreditatieorgaan zendt zijn bevindingen naar aanleiding van een toetsing aan de praktijk aan Onze minister.
4. Onze minister kan nadere regels stellen met betrekking tot de toetsing aan de praktijk, bedoeld in het eerste tot en met het derde lid.

Artikel 6.7d. Intrekking toestemming

Onze minister kan de toestemming, bedoeld in artikel 6.7, eerste lid, intrekken, indien:

- a. de opleiding dan wel het programma binnen een opleiding, bedoeld in artikel 6.7, tweede lid, niet langer voldoet aan het aspect, bedoeld in artikel 6.7, derde lid, onder a;
- b. de opleiding of het programma binnen een opleiding, bedoeld in artikel 6.7, tweede lid, moet worden beschouwd als een nieuwe opleiding;
- c. de kwaliteit of de toegankelijkheid van het hoger onderwijs in gevaar komt; of
- d. het instellingsbestuur de verplichtingen, bedoeld in artikel 6.7a, niet naleeft.

B

Aan artikel 6.13, vierde lid, worden twee onderdelen toegevoegd, luidende:

- r. of Onze minister met betrekking tot een opleiding toestemming heeft verleend voor het hanteren van specifieke selectiecriteria, bedoeld in artikel 6.7, en in samenhang daarmee voor het vaststellen van een hoger collegegeld als bedoeld in dat artikel.
- s. of binnen de opleiding een programma wordt aangeboden ten aanzien waarvan Onze minister toestemming heeft verleend voor het hanteren van specifieke selectiecriteria, bedoeld in artikel 6.7, en in samenhang daarmee voor het vaststellen van een hoger collegegeld als bedoeld in dat artikel.

C

Artikel 6.15 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het derde lid wordt vernummerd tot vierde lid.
2. Er wordt een nieuw derde lid ingevoegd, luidende:
3. Onze minister wijzigt de registratie van het gegeven, bedoeld in artikel 6.13, vierde lid, onderdeel r of s, overeenkomstig het besluit, bedoeld in artikel 6.7d.

D

Na artikel 7.9a wordt een nieuw artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 7.9b. Selectie voor een speciaal traject gericht op het behalen van een hoger niveau

1. Indien een instellingsbestuur binnen een opleiding een speciaal traject aanbiedt, dat is gericht op het behalen van een hoger kennisniveau van studenten, kan het instellingsbestuur daarvoor studenten selecteren, mits de selectie niet eerder dan drie maanden na de start van de opleiding plaatsvindt.
2. Het instellingsbestuur stelt regels vast met betrekking tot de selectie, bedoeld in het eerste lid.

E

Artikel 7.13, tweede lid, wordt als volgt gewijzigd:

1. In onderdeel u vervalt: "en".
2. Aan het einde van onderdeel v wordt de punt vervangen door een komma.
3. Na onderdeel v worden twee onderdelen toegevoegd, luidende:
w. indien van toepassing: de wijze waarop de selectie van studenten voor een speciaal traject binnen een opleiding, bedoeld in artikel 7.9b, plaatsvindt, en
x. de procedureregels die gelden bij de uitoefening van de bevoegdheid, bedoeld in artikel 7.30a, eerste lid, derde volzin.

F

In artikel 7.30a, eerste lid, derde volzin, wordt "besluiten" vervangen door "desgevraagd besluiten" en wordt "onder de voorwaarde dat is voldaan aan bij de onderwijs- en examenregeling van de desbetreffende masteropleiding te stellen eisen" vervangen door: voor zover het achterwege laten van de inschrijving gelet op het belang dat de voorgaande volzinnen beogen te beschermen, zal leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard.

G

In artikel 7.34, eerste lid, onder a, wordt na " de artikelen" ingevoegd: 6.7a,.

H

Artikel 7.57e, eerste lid, komt te luiden:

1. Met inachtneming van de toelatingsrechten, bedoeld in artikel 7.57c, eerste lid, kan een instellingsbestuur een door hem te bepalen percentage van de opleidingsplaatsen van een opleiding toewijzen aan door hemzelf geselecteerde gegadigden die naar zijn oordeel beschikken over bijzondere kwalificaties.

I

Aan artikel 9.15, eerste lid, wordt onder vervanging van de punt aan het einde van onderdeel i door een komma een onderdeel toegevoegd, luidende:

- j. de uitvoering van de artikelen 6.7a en 7.9b.

J

In hoofdstuk 18 wordt na artikel 18.66 een nieuwe titel ingevoegd, luidende:

Titel 11. Wet van ... 2010 (Stb.)

Artikel 18.67.

Onze minister kan ten aanzien van één of meer instellingen tot 1 juni 2012 besluiten, dat de derde volzin van het eerste lid van artikel 7.30a, zoals die volzin luidt na inwerkingtreding van artikel I, onderdeel F, van de wet van ...2010 (Stb.) ten aanzien van de desbetreffende instelling of instellingen tot 1 september 2013 buiten toepassing blijft.

ARTIKEL II

Indien het bij koninklijke boodschap van 18 december 2008 ingediende voorstel van wet tot wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek en enige wetten onder meer in verband met de verbetering van het bestuur bij de instellingen voor het hoger onderwijs, de collegegeldsystematiek en de rechtspositie van studenten (versterking besturing) (31 821) tot wet is of wordt verheven en voor de onderdelen waarop dit artikel ziet in werking treedt voor of op het tijdstip waarop dit wetsvoorstel tot wet wordt verheven en in werking treedt dan worden in dit wetsvoorstel de volgende wijzigingen aangebracht:

A

In artikel I, onderdeel A, wordt telkens “artikel 7.43” vervangen door: artikel 7.45.

B

In artikel I, onderdeel B, worden de onderdelen r en s verletterd tot s en t.

C

Artikel I, onderdeel E, komt te luiden:

E

Artikel 7.13, tweede lid, wordt als volgt gewijzigd:

1. Aan het eind van onderdeel u vervalt “en”.
2. Na onderdeel u worden twee onderdelen toegevoegd, luidende:
 - v. indien van toepassing: de wijze waarop de selectie van studenten voor een speciaal traject binnen een opleiding, bedoeld in artikel 7.9b, plaatsvindt, en
 - w. de procedureregels die gelden bij de uitoefening van de bevoegdheid, bedoeld in artikel 7.30a, eerste lid, derde volzin.

D

In artikel 9.33a, tweede lid, wordt onder vervanging van de punt door een komma aan het eind van onderdeel c, een onderdeel toegevoegd, luidende:

d. de regeling die het instellingsbestuur opstelt ten aanzien van selectie en dispensatie van hoger collegegeld, bedoeld in artikel 6.7a.

E

In artikel 10.20a, tweede lid, wordt onder vervanging van de punt door een komma aan het eind van onderdeel c, een onderdeel toegevoegd, luidende:

d. de regeling die het instellingsbestuur opstelt ten aanzien van selectie en dispensatie van hoger collegegeld, bedoeld in artikel 6.7a.

F

In artikel I, onderdeel J, wordt artikel 18.66 vernummerd tot artikel 18.76, wordt “Titel 11” vervangen door “Titel 12” en wordt artikel 18.67 vernummerd tot 18.77.

ARTIKEL III

Indien het bij koninklijke boodschap van 18 december 2008 ingediende voorstel van wet tot wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek en enige wetten onder meer in verband met de verbetering van het bestuur bij de instellingen voor het hoger onderwijs, de collegegeldsystematiek en de rechtspositie van studenten (versterking besturing) (31 821) tot wet is of wordt verheven en voor de onderdelen waarop dit artikel ziet in werking treedt na het tijdstip waarop dit wetsvoorstel tot wet wordt verheven en in werking treedt, worden in het eerstgenoemde wetsvoorstel de volgende wijzigingen aangebracht:

A

In artikel I, onderdeel AT, komt de wijziging onder 8 als volgt te luiden:

8. Aan het vierde lid wordt een onderdeel toegevoegd, luidende:

t. indien artikel 5a.9, zevende lid, van toepassing is: de door het accreditatieorgaan vastgestelde termijn, bedoeld in de tweede volzin van dat artikellid.

B

In artikel I, onderdeel BI, vervalt de wijziging onder 3.

ARTIKEL IV

1. Deze wet treedt met uitzondering van artikel I, onderdeel F, in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin zij wordt geplaatst.
2. Artikel I, onderdeel F, treedt op 1 september 2012 in werking.

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

De Minister van Onderwijs,
Cultuur en Wetenschap,

De Minister van Landbouw,
Natuur en Voedselkwaliteit,

De Minister van Binnenlandse
Zaken en Koninkrijksrelaties,

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen

Hoofdstuk 1. Inleiding

In dit wetsvoorstel worden de voornemens tot meer differentiatie en betere matching te komen, binnen het bekostigd onderwijs, uitgewerkt. Tevens wordt het uitgangspunt 'eerst je bachelor, dan je master' opgenomen in de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (hierna: WHW). Beide onderdelen zijn erop gericht de match tussen studenten en hun opleiding te verbeteren.

Hoofdstuk 2. Selectie en hoger collegegeld

2.1 Beleidsachtergrond

De achtergrond van de voorstellen is de volgende. De toegankelijkheid van het hoger onderwijs is in Nederland een belangrijk uitgangspunt. Voor bekostigde instellingen is het op grond van de WHW dan ook alleen in bepaalde gevallen toegestaan studenten op basis van selectiecriteria wel of niet toe te laten tot een opleiding (hierna: selectie aan de poort) of een hoger collegegeld te vragen. Selectie aan de poort voor de gehele opleiding is alleen mogelijk voor speciale opleidingen (bijvoorbeeld kunstopleidingen) op grond van aanvullende eisen en voor niet-aansluitende masteropleidingen op grond van kennis, inzicht en vaardigheden. Daarnaast zijn vormen van selectie mogelijk voor een deel van de opleidingsplaatsen of voor bepaalde studenten, bijvoorbeeld in het kader van decentrale toelating tot een numerus fixus-opleiding en in het kader van het colloquium doctum.

Het kabinet Balkenende I wierp in 2002 de vraag op of de vrees om de toegankelijkheid te beperken Nederland niet onnodig in de weg zit bij haar ambitie om een krachtige kenniseconomie te ontwikkelen. Daarom werd door dat kabinet de deur opengezet voor een ruimere toepassing van selectie en collegegelddifferentiatie (Strategisch Akkoord, Kamerstukken II 2001/02, 28 375, nr. 5). Dit gebeurde in een context van het bevorderen van excellentie in het hoger onderwijs (kabinetsnotitie 'Ruim baan voor talent' over het toelatingsbeleid, Kamerstukken II 2003/04, 29 388, nr. 1). De redenering was dat verhoging van het collegegeld instellingen meer financiële mogelijkheden zou bieden voor het realiseren van excellentie in het hoger onderwijs. Selectie van studenten zou de instellingen vervolgens in staat stellen de meest geschikte studenten te werven.

In 2005 zijn experimenten met selectie en collegegelddifferentiatie gestart. Voor de experimenten is de Experimentenwet vooropleidingseisen, selectie en collegegeldheffing ingevoerd (Staatsblad 2005, 222). De Commissie 'Ruim baan voor talent' heeft de experimenten begeleid.

Eind 2007 heeft de Commissie 'Ruim baan voor talent' haar eindrapport 'Wegen voor Talent' uitgebracht (Kamerstukken II 2007/08, 29 388, nr. 15). Een belangrijke observatie van de Commissie 'Ruim baan voor talent' was dat de experimenten zich niet zozeer richtten op

excellentie en de beste studenten selecteren zoals ten tijde van het kabinet Balkenende I de gedachte was, maar op differentiatie in het hoger onderwijs en matchen van student en studie. Uit het rapport van de Commissie 'Ruim baan voor talent' bleek dat het nut van selectie aan de poort (bij bacheloropleidingen) als instrument voor betere matching zich beperkt tot uitzonderingen. Bij de meeste opleidingen heeft selectie aan de poort geen voorspellende waarde. De Commissie beschrijft in haar rapport echter een aantal opleidingen met een zodanig profiel (o.a. tot uiting komend in een bijzonder onderwijsconcept) dat selectie aan de poort wel tot een betere matching leidt.

Over het effect van collegegelddifferentiatie zijn geen verstrekkende conclusies getrokken, omdat het aantal experimenten laag was.

In de reactie van dit kabinet is aangegeven dat het uitgangspunt blijft dat voor iedere opleiding in beginsel niet meer dan het wettelijk collegegeld wordt geheven en dat het diploma van een wettelijk vereiste vooropleiding voldoende is voor toegang tot het hoger onderwijs. Op deze hoofdregel zijn echter uitzonderingen mogelijk. Tegen die achtergrond heeft het kabinet nieuwe mogelijkheden voorgesteld om - ten behoeve van het verbeteren van matching en differentiatie - in bepaalde gevallen selectie en collegegelddifferentiatie toe te staan. De regering bouwt daarmee voort op de bevindingen van de Commissie 'Ruim baan voor talent' en geeft verdere invulling aan het kabinetsbeleid dat gericht is op het creëren van een ambitieuze studiecultuur (de strategische agenda voor hoger onderwijs-, onderzoeks- en wetenschapsbeleid Het Hoogste Goed, Kamerstukken II 2007/08, 31 288, nr. 1).

Met de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van de Tweede Kamer der Staten-Generaal (hierna: VKC) heeft op 5 juni 2008 overleg plaatsgevonden over de kabinetsreactie. Hierover is op 2 juli 2008 nader overleg gevoerd met de VKC. In dit wetsvoorstel is het resultaat van het overleg met de VKC verwerkt.

2.2 Uitwerking

Het wetsvoorstel maakt de weg vrij voor de volgende nieuwe mogelijkheden.

1. Instellingsbesturen kunnen voor opleidingen met kleinschalig, intensief en residentieel onderwijs (hierna te noemen: kleinschalig en intensief) dan wel voor zodanige programma's binnen opleidingen onder bepaalde voorwaarden studenten selecteren en kunnen in combinatie daarmee een hoger collegegeld vragen dan het wettelijk collegegeld voor reguliere opleidingen. De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (hierna: minister) moet hiervoor toestemming geven. Het accreditatie orgaan hoger onderwijs (de Nederlands-Vlaamse Accreditatie Organisatie; hierna NVAO te noemen) zal de minister adviseren over de toestemming.

Instellingen kunnen regelen dat aan bepaalde studenten (op grond van persoonlijke omstandigheden en kwaliteiten) geen verhoging of geen volledige verhoging wordt gevraagd (dispensatie van de verhoging van het collegegeld). Hierbij mogen instellingen wel onderscheid maken, maar dienen zij zich vanzelfsprekend wel te houden aan 'gelijke behandeling' van studenten.

2. Selectie voor een speciaal traject binnen een opleiding mag vanaf drie maanden na aanvang van de studie.

3. Bij opleidingen met een numerus fixus worden de selectiemogelijkheden uitgebreid (“decentrale selectie”), opdat betere matching mogelijk is .

Hoofdstuk 3. Opleidingen met kleinschalig en intensief onderwijs

3.1 Beleidsachtergrond

In de kabinetsreactie op ‘Wegen voor Talent’ is voorgesteld dat instellingsbesturen met betrekking tot opleidingen met ‘kleinschalig, intensief en residentieel onderwijs’ in staat worden gesteld studenten te selecteren en een hoger collegegeld te vragen. Daarbij is aangegeven dat moet worden getoetst of een opleiding aan bepaalde kenmerken voldoet.

In de uitwerking van de te toetsen kenmerken voor dit type opleidingen (Kamerstukken II 2008/09, 29 388, nr. 18) heeft het kabinet aangegeven dat onder residentieel wordt verstaan dat er een onlosmakelijke samenhang is tussen het onderwijsprogramma en de activiteiten daarbuiten. Dit betekent dat het onderwijs aanzienlijk intensiever is en wordt verbonden met activiteiten buiten het onderwijsprogramma, zodat er een academische of professionele gemeenschap ontstaat, waarin studenten en stafleden intensiever met elkaar in contact staan dan bij reguliere opleidingen het geval is.

In dit wetsvoorstel wordt daarom uitgegaan van opleidingen ‘waarbij activiteiten binnen en buiten het curriculum met elkaar verbonden zijn’. Bij dit type opleidingen wordt in ieder geval gedacht aan liberal arts university colleges met een “campus”, vandaar de eerder gebruikte term “residentieel”. Het bijzondere karakter van deze opleidingen kan tot uitdrukking komen in selectie van studenten en docenten en wonen en studeren op een campus. De campus is een belangrijk instrument om een kleinschalige academische gemeenschap te realiseren waarin studenten meer en regelmatig studeren.

De criteria zijn echter breder toepasbaar dan op de liberal arts university colleges met een residentiële campus. Opleidingen met kleinschalig en intensief onderwijs kunnen zowel voorkomen in het wetenschappelijk onderwijs als in het hoger beroepsonderwijs, in zowel de bachelor- als de masterfase en kunnen zowel breed (bijvoorbeeld liberal arts) als smal zijn; geen type opleiding wordt uitgesloten.

De combinatie van kenmerken maakt dat het vrijwel zeker gaat om dure onderwijsconcepten. Een hoger collegegeld dient om dit dure onderwijsconcept te financieren, eventueel naast andere private financieringsbronnen. Zo wordt voorkomen dat instellingen deze kosten ten laste moeten brengen van de reguliere inkomsten waaruit ook de normale opleidingen moeten worden gefinancierd.

De materiële toegankelijkheid van het hoger onderwijs mag niet in het geding komen. De rechtsfiguur van de ministeriële toestemming en de daartoe geformuleerde verleningsgronden beogen dat te waarborgen. Grote aantallen aanvragen voor het onderwijsconcept van opleidingen met kleinschalig en intensief onderwijs zijn niet te verwachten, enerzijds niet vanwege de omvangrijke organisatie en anderzijds niet, omdat het bijzondere karakter van de opleiding maar voor een beperkte groep studenten geschikt is. Daarbij gaat het niet specifiek om excellente studenten, maar om studenten die onderwijs willen volgen via een veeleisend en intensief onderwijsconcept en die bereid zijn daarvoor meer te betalen. In de regel zal dit tot een hoog eindniveau moeten kunnen leiden.

3.2 Verschijningsvormen

Er zijn twee mogelijke vormen waarin een opleiding kleinschalig en intensief onderwijs kan aanbieden. Ten eerste kan een opleiding in zijn geheel worden ingericht als een opleiding met de kenmerken kleinschalig en intensief. Ten tweede kan deze inrichting zich beperken tot een programma binnen een opleiding (een zogenaamde track). Bij een track gaat het om een programma dat volledig parallel loopt aan het reguliere opleidingsprogramma en dezelfde studielast heeft als het reguliere programma en opleidt tot ten minste dezelfde eindtermen. Voorbeelden hiervan zijn het University College Utrecht en de Roosevelt Academy, die beide programma's aanbieden binnen de opleiding Liberal Arts and Sciences. Deze programma's zijn nu "experimentele programma's" op basis van de Experimentenwet vooropleidingseisen, selectie en collegegeldheffing. De wettelijke mogelijkheid van selectie en collegegeldverhoging in het kader van een programma heeft het voordeel dat instellingen die kleinschalig en intensief onderwijs willen aanbieden, daarnaast ook de reguliere opleiding kunnen handhaven. Dit vergroot de toegankelijkheid van het hoger onderwijs. In beide vormen is de selectie van studenten een essentieel kenmerk van de opleiding c.q. track. De ministeriële toestemming wordt geregistreerd in het CROHO, waarmee het onderscheidende karakter van de hier beschreven opleidingen zichtbaar is.

3.3 De ministeriële toestemming

Om in aanmerking te komen voor de ministeriële toestemming moet worden aangetoond dat er sprake is van kleinschalig en intensief onderwijs dat is gericht op een bovengemiddeld onderwijsrendement en waarbij activiteiten binnen en buiten het curriculum met elkaar verbonden zijn. Voor de beantwoording van die vraag betreft de minister het advies van de Nederlands Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO). Het betreft hier het accreditatieorgaan zoals bedoeld in artikel 5a.2 van de WHW. Het advies van de NVAO zal zwaar wegen bij de ministeriële besluitvorming.

De NVAO heeft een voorstel gedaan voor de bij de advisering te hanteren criteria (Kamerstukken II 2008/09, 29 388, nr. 18). Ik kan mij vinden in die criteria. De voorgestelde criteria laten ruimte voor een nadere invulling door instellingsbesturen. De context van de opleiding is bij uitstek van belang voor door de NVAO geadviseerde criteria zoals 'een hoog aantal contacturen', 'prestigieuze vervolgoopleidingen en/of functies', 'het onderwijsrendement'. Wat voor de ene opleiding als een hoog aantal contacturen geldt, kan voor een andere opleiding niet passend zijn. Voor de beoordeling van de vraag of er sprake is van een opleiding die in aanmerking komt voor het voorgestelde bijzondere wettelijke regime zullen dus geen absolute normen gesteld worden.

Andere criteria die een rol spelen bij de toestemming zijn dat de toegankelijkheid en de kwaliteit van het hoger onderwijs gewaarborgd blijven. Voor wat betreft de toegankelijkheid van het hoger onderwijs geldt dat er in Nederland voldoende opleidingen moeten blijven zonder selectie van studenten. Een voorbeeld waarbij de minister negatief zou kunnen besluiten is een unieke opleiding. Het is ook denkbaar dat een trend ontstaat van verschuiving van studenten, docenten en beleidsaandacht naar dit type opleidingen ten koste van het regulier onderwijs, waardoor de kwaliteit en toegankelijkheid van het regulier onderwijs in het geding zouden kunnen komen. Bij

een dergelijke ontwikkeling past een terughoudend toestemmingsbeleid. Omdat het hier gaat om trends op stelselniveau is het niet de bedoeling dat de minister bij elke individuele aanvraag om toestemming op instellingsniveau de risico's met betrekking tot de kwaliteit en de toegankelijkheid onderzoekt. De in de wet genoemde criteria zijn bedoeld om de minister een instrument te geven om bij ongewenste ontwikkelingen op stelselniveau in te kunnen grijpen. De Inspectie van het onderwijs (hierna: inspectie) zal gevraagd worden de effecten van dit type onderwijs op het reguliere onderwijs te monitoren. Een onwenselijke trend kan blijken uit het onderwijsverslag van de inspectie.

Een instelling kan een opleiding of een track met kleinschalig en intensief onderwijs vormgeven door ombouw van een bestaande opleiding of door de start van een nieuwe opleiding. In het geval dat het gaat om de start van een nieuwe opleiding is altijd ook een macrodoelmatigheidstoets en een toets nieuwe opleiding nodig.

Voor de instelling kan het aantrekkelijk zijn, dat de advisering door de NVAO samenvalt met de accreditatie van bestaande opleidingen of de toets nieuwe opleiding bij nog te starten opleidingen, maar dit is niet verplicht. Aantrekkelijk, omdat het advies samenhangt met een beoordeling van de aspecten die ook bij accreditatie worden beoordeeld, maar dan met specifieke aandacht voor kleinschalig en intensief onderwijs. Voor de beoordeling of de opleiding of track voldoet aan de criteria voor kleinschalig en intensief onderwijs is de context van de opleiding van groot belang. Deze context is bij uitstek bekend bij de deskundigen die de opleiding beoordelen bij accreditatie. Het is daarom aantrekkelijk de beoordeling van kleinschalig en intensief onderwijs te koppelen aan de beoordeling van de opleiding zoals die door externe deskundigen plaatsvindt in het kader van accreditatie.

Het samenvallen van de advisering door NVAO met het accreditatieproces kan ook praktisch zijn. Administratieve lasten worden voorkomen, zowel bij de aanvrager als bij de NVAO, doordat het mogelijk is dezelfde deskundigen voor zowel de advisering als de accreditatie in te zetten.

De toestemming van de minister wordt verleend op basis van een voorstel van een instelling en geldt voor onbepaalde tijd. Het advies van de NVAO in het kader van die toestemmingsprocedure is gebaseerd op dat voorstel en is niet gebaseerd op ervaringsgegevens. De instelling dient daarom eenmalig door de NVAO te laten toetsen of de ambities, waarop de toestemming in belangrijke mate gebaseerd is geweest, zijn waargemaakt (toetsing aan de praktijk door de NVAO). De toetsing aan de praktijk dient in beginsel binnen zes jaar nadat de toestemming is verleend, plaats te vinden.

Belangrijke aspecten voor de toetsing aan de praktijk zijn bijvoorbeeld de kwaliteit van de afgestudeerden en het rendement van de opleiding, elementen die in het kader van een "papier" toestemmingsprocedure niet getoetst kunnen worden. Voor het moment van een dergelijke toets wordt in principe aangesloten bij de duur van de accreditatieperiode, zijnde zes jaar. Na zes jaar kan ervan worden uitgegaan dat de instelling zijn ambities, waarvoor de toestemming is verleend, heeft kunnen waarmaken.

De bevindingen naar aanleiding van deze toetsing aan de praktijk worden aan de minister overgelegd. Naar aanleiding daarvan kan de minister bezien of er aanleiding bestaat zijn toestemming dan wel zijn toestemmingsbeleid te heroverwegen. De verwachting is dat het instellingsbestuur bij elke accreditatie opnieuw laat toetsen of de opleiding nog aan de criteria voor kleinschalig en intensief onderwijs voldoet. Dit zou tot uiting kunnen komen in een

'bijzonder kenmerk', zoals die door de NVAO bij accreditatie kan worden toegekend. Of een opleiding nog voldoet aan de criteria die eerder hebben geleid tot de toestemming staat een accreditatie niet in de weg.

De toetsing aan de praktijk vindt plaats zes jaar na de verlening van de toestemming. In afwijking hiervan kan de minister bepalen dat de toetsing aan de praktijk op een ander moment plaatsvindt dan wel achterwege blijft. Een aangepaste termijn is met name bedoeld voor opleidingen of tracks die reeds nu kleinschalig en intensief onderwijs aanbieden en als zodanig zijn beoordeeld.

3.4 Intrekken toestemming

Aan de toestemming van de minister is geen termijn verbonden. Het instellingsbestuur heeft wel eenmalig de verplichting om de opleiding in de praktijk te laten beoordelen door de NVAO. Op enig moment kan de behoefte bestaan om het bijzondere regime van selectie en collegegeldverhoging te beëindigen. Voor dergelijke situaties is een intrekingsbevoegdheid voor de minister geregeld, vergelijkbaar met de bestaande mogelijkheid van ontnemen van rechten aan opleidingen. Deze intrekingsbevoegdheid is een discretionaire bevoegdheid waarbij het van de specifieke omstandigheden afhangt of de minister de toestemming zal intrekken. Aanleiding om de intrekkingprocedure te starten, kan een rapportage door de inspectie zijn over serieuze klachten en signalen waaruit blijkt dat niet meer wordt voldaan aan de criteria die geleid hebben tot toestemming, of zwaarwegende klachten en signalen die op andere wijze bij de minister zijn gekomen. De minister beoordeelt of de ontvangen signalen dermate zwaarwegend zijn dat de verleende toestemming moet worden ingetrokken. Voordat de minister overgaat tot intrekking van de toestemming wordt het instellingsbestuur gehoord. Als gevolg van de intrekking van de toestemming wordt de registratie van die toestemming in het CROHO doorgehaald. De gevolgen van de intrekking voor de opleiding zijn dat de studenten niet langer geselecteerd mogen worden en dat niet langer een hoger collegegeld gevraagd mag worden. In het besluit tot intrekking wordt aangegeven per wanneer de rechten van selectie aan de poort en hoger collegegeld vervallen. De minister neemt daarbij een redelijke termijn in acht.

3.5 Hoger collegegeld en dispensatie van hoger collegegeld

Het type opleidingen in kwestie rechtvaardigt af te wijken van het uitgangspunt dat voor iedere opleiding hetzelfde collegegeld geldt. De instellingsbesturen krijgen de mogelijkheid af te wijken van artikel 7.43 van de WHW, zodat zij het collegegeld voor de studenten, genoemd in het eerste lid van dit artikel, zelf kunnen vaststellen. Daarbij kan het collegegeld alleen verhoogd worden ten opzichte van het wettelijk collegegeld. De verhoging van het collegegeld is gebonden aan een maximum, namelijk vijf keer het wettelijk collegegeld. Op die manier wordt ongebreidelde verhoging van het collegegeld voorkomen. Het instellingsbestuur heeft op die manier voldoende ruimte om het dure onderwijsconcept te financieren. Niet aan alle studenten hoeven hogere collegegeldtarieven in rekening te worden gebracht. Instellingen kunnen aan sommige studenten dispensatie verlenen van de verhoging van het collegegeld of een deel daarvan. Op deze wijze kunnen de Nederlandse instellingen de concurrentie om excellente studenten aangaan met buitenlandse instellingen die ook dergelijke financiële arrangementen

hebben. Instellingen kunnen het verlenen van de dispensatie bijvoorbeeld afhankelijk stellen van persoonlijke kwaliteiten en omstandigheden. Criteria waar in dit verband aan gedacht zou kunnen worden zijn een hoge score op internationale toetsen, motivatie en eerdere prestaties. Bij de hiervoor bedoelde dispensatie mogen instellingen wel onderscheid maken, maar dienen ze zich vanzelfsprekend wel te houden aan “gelijke behandeling” van studenten. Ze mogen niet discrimineren op grond van bijvoorbeeld godsdienstige overtuiging, geslacht, nationaliteit, ras en dergelijke gronden. De instellingen dienen de procedure en de criteria die worden gehanteerd voor geheel of gedeeltelijke dispensatie van het hogere collegegeld vast te leggen in een regeling. De dispensatie kan geen betrekking hebben op het wettelijke collegegeld zelf. De ministeriële toestemming heeft betrekking op de bevoegdheid voor de instelling om te mogen selecteren en – in samenhang daarmee - het collegegeld te verhogen. Het is instellingen niet toegestaan om een hoger collegegeld in rekening te brengen, zonder dat selectie van studenten plaatsvindt. Selectie van studenten is wettelijk verplicht. Hiermee wordt beoogd te voorkomen dat de met dit wetsvoorstel geïntroduceerde toestemmingsfiguur oneigenlijk kan worden gebruikt, namelijk voor collegegeldverhogingen zonder meer. Voor succes van kleinschalig en intensief onderwijs is het noodzakelijk dat studenten geselecteerd worden op geschiktheid voor het bijzondere onderwijsconcept. Selectie maakt ook deel uit van de door de NVAO geadviseerde criteria .

3.7 Effecten op de kwaliteit, toegankelijkheid en betaalbaarheid van een verandering in de werking van de markt voor kleinschalig en intensief onderwijs

De wetwijziging heeft beperkte effecten op de markt voor kleinschalig en intensief onderwijs. Het wetsvoorstel richt zich op de bekostigde instellingen en de opleidingen die zij aanbieden behoren niet tot de markt. Deze paragraaf geeft beknopt de hoofdlijnen weer.

De mogelijkheid voor bekostigde instellingen om een hoger collegegeld te vragen voor kleinschalig en intensief onderwijs leidt er naar verwachting toe dat het aanbod van dergelijk onderwijs door bekostigde instellingen licht toeneemt. Een hoger collegegeld maakt het immers beter betaalbaar voor een bekostigde instelling om deze opleidingen aan te bieden. Aan de andere kant zijn grote aantallen aanvragen voor dit type opleidingen niet te verwachten, enerzijds vanwege de omvangrijke organisatie en anderzijds omdat het bijzondere karakter van de opleiding maar voor een beperkte groep studenten geschikt is. Er wordt geen concurrentiedruk verwacht op het niet-bekostigde onderwijs.

De verwachting is dat dit onderdeel van het wetsvoorstel een positief effect heeft op de kwaliteit van kleinschalig en intensief onderwijs. Selectie van studenten maakt een betere match mogelijk tussen student en opleiding. Dit draagt eraan bij dat dit type opleidingen een hoog eindniveau en een hoog rendement zullen kunnen waarmaken. De materiële toegankelijkheid van dit type opleidingen wordt geborgd doordat studenten een lening kunnen aanvragen om het collegegeld, inclusief verhoging, te betalen. Dit kan in de vorm van het collegegeldkrediet. De komst van kleinschalig en intensief onderwijs mag niet ten koste gaan van de kwaliteit en toegankelijkheid van het hoger onderwijs als geheel. De rechtsfiguur van de ministeriële toestemming en de daartoe geformuleerde verleningsgronden beogen dat te waarborgen. Daarnaast leidt de mogelijkheid tot collegegeldverhoging ertoe dat kosten niet of minder hoeven worden afgewenteld op de rest van het hoger onderwijs binnen de instelling. Verder kunnen instellingen die kleinschalig en intensief onderwijs willen aanbieden dit doen via een

zogenaamde track binnen de reguliere opleiding, zodat de toegankelijkheid niet wordt aangetast.

De inspectie zal gevraagd worden de effecten van kleinschalig en intensief onderwijs op het reguliere onderwijs te monitoren.

Hoofdstuk 4. Uitbreiding selectiemogelijkheden bij opleidingen met een numerus fixus

4.1 Beleidsachtergrond

Als er te weinig opleidingsplaatsen zijn, zullen niet alle studenten ook al zijn ze gekwalificeerd, toegelaten kunnen worden. Vanaf midden jaren zeventig hanteert Nederland het systeem van gewogen loting als selectiemethodiek in het wo en sinds 1994 ook in het hbo. In het midden van de jaren negentig werd de roep naar een andere selectiemethodiek luider. Er was steeds minder draagvlak voor een beslissing door het lot. In 1999 werd bij wet de toelating tot de numerus fixus opleidingen veranderd. Het stelsel van gewogen loting werd vervangen door een systeem waarbij de instellingen een deel van de studenten zelf mogen toelaten. Tevens werd de Begeleidingscommissie 'Decentrale Toelating' ingesteld. Uit het werk van deze commissie zijn geen harde conclusies te trekken. In vervolg op het werk van de Begeleidingscommissie 'Decentrale Toelating' heeft de Commissie 'Ruim baan voor talent' experimenten met selectie uitgevoerd. Zoals in de inleiding van deze toelichting is aangegeven, blijkt uit de experimenten dat bij opleidingen met een specifiek profiel selectie van studenten tot een betere match kan leiden. In die gevallen heeft selectie de voorkeur boven loting. In dit wetsvoorstel kunnen instellingsbesturen een groter deel van de studenten dan voorheen zelf toelaten. Dit is facultatief. Ik verwacht dat instellingsbesturen daarbij afwegen of selectie de voorkeur verdient boven loting.

4.2 Uitbreiding selectiemogelijkheden

Dit wetsvoorstel breidt dus de mogelijkheden voor selectie van studenten uit bij opleidingen met een capaciteitsbeperking (numerus fixus). Selectie bij deze opleidingen is niet nieuw. Ook nu mag een instelling voor een opleiding met een numerus fixus naast loting een percentage van de opleidingsplaatsen toewijzen aan zelf geselecteerde studenten. Echter dat percentage is op dit moment aan een maximum gebonden door de volgende beperkingen: tenminste de helft van het aantal opleidingsplaatsen wordt toegewezen door loting en daarnaast zijn alle gegadigden die een gemiddeld eindexamencijfer van acht of hoger hebben behaald direct plaatsbaar. In dit wetsvoorstel vervalt de eis dat tenminste de helft van het aantal opleidingsplaatsen door loting moet worden toegewezen. Dit laat overigens onverlet dat een instelling met een capaciteitsfixus er voor kan kiezen om de plaatsen geheel of gedeeltelijk door loting op te laten vullen.

De andere beperkingen blijven bestaan. Dat betekent met name dat de kandidaten met een gemiddeld eindexamencijfer van acht of hoger automatisch worden toegelaten. Ook blijft de beperking bestaan dat de door de instelling te hanteren selectiecriteria geen betrekking mogen hebben op de behaalde eindexamencijfers.

4.3 Gevolgen voor de toegankelijkheid

De vraag is of de toegankelijkheid van het hoger onderwijs in het gedrang kan komen doordat instellingen het instrument van capaciteitsbeperking (oneigenlijk) hanteren, om op die manier studenten te mogen selecteren. Ik ben van mening dat de kans op strategisch gedrag van de instellingen klein is. Een instelling zal niet licht overgaan tot het instellen van een numerus fixus in combinatie met selectie, om de volgende redenen:

- de kosten die gemoeid zijn bij de uitvoering van selectie (voeren van gesprekken, ontwikkeling criteria etc.).
- Minder bekostiging als gevolg van minder studenten. Een capaciteitsbeperking geldt alleen als niet alle studenten geplaatst kunnen worden. Een opleiding loopt in dat geval inschrijvingen mis.
- Het risico op te weinig belangstelling van studenten omdat zij zich met het oog op loting of decentrale selectie al vroegtijdig (voor 31 januari) moeten melden.

Hoofdstuk 5. Speciale programma's gericht op een hoger eindniveau

5.1 Beleidsachtergrond

De bedoeling is differentiatie binnen een opleiding naar niveau aantrekkelijker te maken door het moment waarop instellingen mogen selecteren te vervroegen naar drie maanden na aanvang van de studie. Nu kan dat alleen in de bachelorfase na de propedeuse of na het eerste jaar in het kader van de zogenaamde bindende verwijzing.

Er is behoefte aan eerdere selectie om de volgende redenen:

- Het vasthouden van motivatie van studenten, door meteen bij aanvang van de studie een binding met de studenten op te bouwen, de toon te zetten en studenten optimaal te motiveren. Hoe eerder een honoursprogramma start, hoe beter.
- Het bieden van een vervolg op een traject tijdens het voortgezet onderwijs (pre-universities, junior colleges e.d.), waar veel scholieren graag zo spoedig mogelijk mee willen doorgaan.
- Bovendien is het voor sommige programma's, die uitgaan van extra studielast, ook nodig om vroeg te starten.

De termijn van drie maanden is gekozen, omdat dan de eerste studieresultaten bekend zijn. Het eerste tentamen, na circa drie maanden, is een betere voorspeller voor studiesucces dan toelatingstesten op een eerder moment. De Commissie 'Ruim baan voor talent' wijst hiervoor op onderzoek door professor G.J. Mellenbergh, waarbij studenten psychologie, rechten en economie aan de Universiteit van Amsterdam zijn onderzocht.

5.2 Toelating tot speciale programma's gericht op een hoger eindniveau

In het wetsvoorstel is bepaald dat de instelling na de eerste drie maanden van de studie, de student de toegang tot bepaalde programma's binnen de opleiding kan ontzeggen. Het gaat daarbij specifiek om programma's binnen de opleiding die leiden tot een hoger eindniveau bij studenten (sommige honoursprogramma's).

Reden is dat het gegeven dat een student geschikt is voor een bepaalde opleiding niet hoeft te betekenen dat de student ook geschikt is voor differentiaties die op een hoger dan regulier

eindniveau gericht zijn. Ook kan het zijn dat er niet voldoende plekken zijn in een programma, zodat alleen de meest geschikte studenten kunnen worden toegelaten.

5.3 Late beslissers

De mogelijkheid reeds na drie maanden te selecteren voor programma's gericht op een hoger eindniveau heeft het risico dat late beslissers uitgesloten worden. De Tweede Kamer heeft haar zorg daarover uitgesproken tijdens de behandeling van de kabinetsreactie op 'Wegen voor Talent'. De instellingen behouden de ruimte het programma zo op te zetten dat late beslissers niet bij voorbaat uitgesloten zijn, bijvoorbeeld door een tweede instroommoment in het programma in te bouwen.

Hoofdstuk 6. 'Eerst je bachelor, dan je master'

6.1 Beleidsachtergrond

Dit voorstel is onderdeel van een bredere visie op wat een volwassen bachelor-masterstructuur (hierna: BaMa-structuur) betekent. Die houdt in dat de bacheloropleiding en masteropleiding op zichzelf staande, afgeronde opleidingen zijn. De evaluatie van de BaMa-structuur laat weliswaar zien dat er een duidelijke positieve ontwikkeling te zien is in de ontwikkeling van bachelor- en masteropleidingen, maar dat we er nog niet zijn.

De overgang van de universitaire bachelor- naar een masteropleiding lijkt slechts beperkt als een bewust keuzemoment benut te worden. Het merendeel van de wo-studenten (ongeveer 85%) stroomt na de bachelor door naar een master binnen de eigen instelling. Het aandeel dat voor de master naar een andere universiteit gaat, is met zo'n 5% nog beperkt, maar neemt geleidelijk toe. Verder kiest naar schatting zo'n 5% voor een buitenlandse master, en de overige 5% voor de arbeidsmarkt.

Studenten die binnen de eigen instelling blijven, kiezen vooral voor de met hun bacheloropleiding corresponderende doorstroommaster (zo'n 79% van alle wo-bachelorstudenten, volgens een schatting van de VSNU), maar daar treedt wel enige verandering op. De internationale mobiliteit is bij sommige instellingen sterk toegenomen, maar gemiddeld genomen is de afgelopen jaren geen toename te zien. De doorstroommaster is het resultaat van het wettelijke voorschrift dat elke bacheloropleiding in ieder geval toegang geeft tot ten minste één aansluitende masteropleiding. Alleen voor studenten die de bij hun bacheloropleiding corresponderende doorstroommaster kiezen, geldt geen selectie. Verder is selectie van studenten in de masterfase wel mogelijk, via kwaliteitseisen die in het onderwijs en examenreglement moeten worden vastgelegd. Er mag pas gestart worden met de master als het bachelordiploma behaald is. Er is een uitzonderingsmogelijkheid voor de doorstroommaster. De instelling kan besluiten om voor de doorstroommaster een 'zachte knip' toe te passen. Dit is de mogelijkheid om onder bepaalde voorwaarden (te bepalen door de instelling) te beginnen met de masteropleiding, voordat de graad van de bacheloropleiding is behaald.

Naar mijn mening zijn het feit dat (wo-)studenten vooral voor de doorstroommaster kiezen, en het feit dat de internationale mobiliteit (nog) niet is toegenomen, een teken dat de BaMa-structuur nog niet optimaal werkt. Ik wil bevorderen dat studenten de keus voor een masteropleiding doordacht maken. Er bestaan belemmeringen voor studenten om mobiel te zijn

en goede keuzes te maken, zoals gebrek aan oriëntatie op masteropleidingen aan andere universiteiten en gebrek aan heldere toelatingsprocedures tot masteropleidingen. Het is dan ook van belang dat instellingen meer aandacht hebben voor het positioneren van bachelor- en masteropleidingen als zelfstandige opleidingen. De ontwikkeling van 'graduate schools' aan verschillende universiteiten is daarvan een voorbeeld. Verder is het van groot belang dat er in de masteropleidingen een groep studenten zit die zich volledig op de masteropleiding kan concentreren. Juist in de laatste fase is een groep van gelijkgestemde studenten belangrijk voor de intensiteit en kwaliteit van de opleiding.

6.2 Voorstel voor aanpassing van de toelating tot de master

Ik zie de huidige situatie als een belemmering om tot verdere vernieuwing van het stelsel te komen. Zowel studenten als instellingen hebben te weinig prikkels om gedrag te veranderen. In de notitie "naar een volwassen bachelor-masterstructuur" (Kamerstukken II 2008/09, 29 281, nr.10) is daarom voorgesteld als logische consequentie van de BaMa-structuur de wet aan te passen. Zodat voor alle opleidingen, ook de doorstroommaster, geldt dat studenten eerst het bachelordiploma moeten behalen, voordat zij kunnen starten met de masteropleiding. Hiermee komt de uitzondering, die de wet tot nu toe voor de doorstroommaster kent, te vervallen. De bevoegdheid van het instellingsbestuur zal ingevolge dit wetsvoorstel uitsluitend blijven bestaan voor situaties dat het instellingbestuur van oordeel is dat het achterwege laten van de inschrijving jegens de betrokkene leidt tot een onbillijkheid van overwegende aard. Een aantal universiteiten heeft dit principe al ingevoerd, maar ik zie dit principe als een stelselkenmerk. Bij alle instellingen dient hetzelfde principe bij de toelating tot de master gehanteerd te worden. Dit voorstel sluit aan bij de brede Europese aanpak in het kader van het Bologna proces.

De randvoorwaarden, die dienen te worden gewaarborgd, zijn erop gericht om de student helderheid te geven over wat er van hem verwacht wordt. Die helderheid heeft de student nodig om zijn studie goed te kunnen plannen. Dit betekent een niet overhaaste invoeringstermijn van de kant van de wetgever en een zorgvuldige invoering en een zorgvuldig herkansingenbeleid van de kant van de instellingen.

Transparantie is ook van belang om onnodige afschrikking te voorkomen bij studenten om medezeggenschap- en bestuursfuncties te vervullen alsmede bij studenten die buitenlandervaring op willen doen. Bij studentenorganisaties leven zorgen op dat punt. Het ligt voor de hand dat studenten voorafgaand aan een dergelijke beslissing goede informatie van de instelling kunnen krijgen over mogelijke consequenties en oplossingen.

Het algemene principe is: eerst je bachelordiploma dan je master. Dit maakt dat uitzonderingen gebaseerd dienen te zijn op de individuele omstandigheden van de betreffende student. Het betreft hier dus geen categorische uitzonderingen, maar om individuele gevallen. In zijn algemeenheid zal het dus gaan om een bijzondere en niet te voorziene samenloop van feiten en omstandigheden waarvan de betrokken student de dupe dreigt te worden.

6.3 Invoeringstermijn en monitoring

Ik acht een zorgvuldig cohortsgewijs invoeringstraject van belang. Dit betekent dat academisch jaar 2012/13 het eerste jaar wordt dat "Eerst je bachelor dan je master" voor studenten geldt. Daarbij gaat het om het cohort studenten dat in 2009/10 start met een bacheloropleiding.

De noodzaak van een zorgvuldige invoering is evident. Daarom is het van belang om naast de noodzakelijke aanpassing van de wet ook veel aandacht te hebben voor de juiste randvoorwaarden waarbinnen deze aanpassing een succes kan worden. Hierbij staat mij daarom voor de komende jaren een lerende aanpak voor ogen waarin objectieve, *evidence based* informatie beschikbaar komt over de wijze waarop instellingen vorm geven aan de randvoorwaarden. Hierbij gaat het met name om de wijze waarop instellingen invulling geven aan hun bevoegdheid in uitzonderlijke individuele gevallen tot inschrijving over te gaan en het beleid van de instellingen ten aanzien van:

- de toelating tot de master.

De noodzaak voor heldere, inhoudelijke toelatingseisen voor de master is duidelijk. Het moet helder zijn wat je moet weten om te kunnen beginnen. Daar mag geen discussie over zijn, want dit is ook nu al een wettelijke eis. Het gaat niet alleen om de wijze waarop deze eisen helder zijn opgenomen in het onderwijs en examenreglement, maar evenzeer ook om de wijze waarop de eisen in de praktijk worden toegepast. De toegankelijkheid voor studenten van andere wo-instellingen, uit het hbo, of uit het buitenland kan verbeteren, wanneer meer naar de kennis en vaardigheden van de student gekeken wordt, in relatie tot het eindniveau van de masteropleiding. Een onderzoek naar dit aspect in 2009 en 2010 is al eerder toegezegd en in 2010 moet dit bij alle instellingen op orde zijn. Ik heb de inspectie verzocht dit onderzoek te starten.

- herkansingen.

Ook de instellingen hebben een zware verantwoordelijkheid om onbillijke studievertraging te voorkomen. Het instellingsbeleid ten aanzien van herkansingen is daarbij één aspect, maar ook meer basale zaken, zoals de wijze waarop tentamenroosters bekend worden gemaakt aan studenten, behoren hiertoe.

- (waar mogelijk) meerdere instroommomenten in de masterfase.

Het gaat niet alleen om heldere eisen en de procedures. Ik vraag de instellingen ook dat zij daar waar mogelijk met meerdere instroommomenten werken. Dit is ook in het belang van de instellingen zelf. Voor sommige masteropleidingen is dit echter evident onmogelijk. De diversiteit aan opleidingen maakt het daarmee onwenselijk om te werken met landelijke blauwdrukken voor het aanbieden van meerdere instroommomenten in de master.

Transparantie op dit punt wordt gecreëerd doordat op de website [studiekeuze123](#) het aantal instroommomenten in de masteropleiding gepubliceerd wordt.

Het instellingsbeleid zal op deze punten gemonitord worden en de uitkomsten worden jaarlijks aan de Kamer gezonden. De inspectie zal deze jaarlijkse monitor uitvoeren. Bij de opzet en uitvoering van deze monitor zullen zowel de VSNU als ISO en LSVB betrokken worden. Aangrijpingspunt voor deze monitor is de wijze waarop en mate waarin de genoemde zaken onderwerp van overleg zijn geweest in de medezeggenschap, eventuele klachten van studenten en daarnaast goede voorbeelden. Als uiterste consequentie van de uitkomsten van deze monitor zie ik de mogelijkheid om individuele instellingen een jaar extra te geven voor een zorgvuldige invoering.

Verder is het van belang dat ISO, LSVB en de instellingen studenten actief gaan voorlichten over deze wetwijziging.

Ten slotte zal ik samen met de VSNU het inzicht vergroten in 'wat werkt' en 'wat niet werkt'. Om instellingen te ondersteunen zal de VSNU zorgen voor jaarlijkse uitwisseling van goede en

slechte voorbeelden tussen universiteiten. Hierbij kan gedacht worden aan expertbijeenkomsten of conferenties. Het is van belang om deze kennisuitwisseling in het bredere perspectief van de bachelor-master ontwikkeling te zien. Hierbij valt dan te denken aan duidelijke en heldere toelatingseisen tot de master, meerdere instroommomenten, herkansingenbeleid, de wijze waarop en mate waarin keuzevakken gevolgd kunnen worden bij andere universiteiten en goede studiebegeleiding, voorlichting en masteroriëntatie als onderdeel van de bachelor. De VSNU is gevraagd hier een voorstel voor te ontwikkelen.

Hoofdstuk 7. Financiële consequenties, uitvoerbaarheid, administratieve lasten en gevoerd overleg

7.1 Financiële consequenties

De wijzigingen in dit wetsvoorstel hebben geen gevolgen voor de Rijksbegroting.

7.2 Uitvoerbaarheid

Aan de uitvoeringsorganisaties CFI en de Informatie Beheer Groep (IB-Groep) is een uitvoeringstoets op een concept van dit wetsvoorstel gevraagd. CFI heeft in haar reactie aangegeven, dat de voorgestelde wijzigingen geen gevolgen hebben voor CFI. De IB-Groep heeft aangegeven, dat het wetsvoorstel uitvoerbaar is en dat daarvoor aanpassingen in haar systemen nodig zijn. Het gaat om aanpassing van het Centraal Register Opleidingen Hoger Onderwijs (CROHO) en het Centraal Register Inschrijvingen Hoger Onderwijs (CRIHO) in verband met de introductie van opleidingen waarvoor toestemming is verleend om te selecteren en hoger collegegeld te vragen en om aanpassing van het Registratie Aanmelding Selectie en Plaatsing (RASP) door uitbreiding van de mogelijkheden voor decentrale selectie. De IB-Groep acht het haalbaar dat instellingen gebruik kunnen maken van de nieuwe mogelijkheden voor selectie en collegegeldverhoging bij opleidingen met kleinschalig en intensief onderwijs en van de uitbreiding van decentrale selectie met ingang van het studiejaar 2011-2012.

7.3 Administratieve lasten

Uit dit wetsvoorstel vloeien zeer beperkte administratieve lasten voort voor de bekostigde hoger onderwijsinstellingen. Deze administratieve lasten hebben betrekking op de aanvraag van een instellingsbestuur om ten aanzien van een opleiding selectie-eisen te mogen stellen of een hoger collegegeld te mogen vragen en de daaropvolgende toetsing aan de praktijk. Inschatting is dat het om een beperkt (ca 10) aantal aanvragen zal gaan.

Een concept van dit wetsvoorstel is voorgelegd aan het Adviescollege toetsing administratieve lasten (Actal). Actal heeft het wetsvoorstel niet geselecteerd voor advies.

7.4 Gevoerd overleg

Een concept van dit wetsvoorstel is besproken met de NVAO, de HBO-raad, de VSNU, het ISO en de LSvB. Betrokken partijen kunnen instemmen met het voorstel.

De ondertekening van deze memorie van toelichting geschiedt mede namens de Ministers van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties .

Artikelsgewijs

Artikel I

Onderdeel A

In dit onderdeel worden vijf artikelen, 6.7 tot en met 6.7d aan de WHW toegevoegd. Deze artikelen hebben betrekking op opleidingen of programma's binnen opleidingen met kleinschalig en intensief onderwijs, waarbij activiteiten binnen en buiten het curriculum met elkaar verbonden zijn.

Artikel 6.7

Het eerste lid bepaalt dat de minister toestemming kan verlenen aan het instellingsbestuur voor een opleiding studenten te selecteren en aan deze geselecteerde studenten een hoger collegegeld te vragen dan het wettelijke collegegeld. Voor dit hogere collegegeld wordt afgeweken van artikel 7.43, waarin het wettelijk collegegeld is vastgelegd. De minister neemt een besluit om toestemming te verlenen alleen op aanvraag van het instellingsbestuur. Het tweede lid regelt dat het instellingsbestuur niet alleen een aanvraag voor opleidingen, maar ook voor programma's binnen een opleiding kan indienen. Voorwaarde voor een programma binnen een opleiding is dat voor dit programma dezelfde studielast en eindtermen kent als de opleiding. Het programma start gelijktijdig met de opleiding. Niet te verwarren dus met de toelating voor een honoursprogramma, waarvoor geselecteerd kan worden na drie maanden na de start van de opleiding. Dit wordt geregeld in de onderdelen D en E van dit wetsvoorstel. In het derde lid zijn de criteria opgenomen waaraan een opleiding of programma binnen een opleiding moet voldoen. Zie onderdeel 2.1 van het algemeen deel van de toelichting. De NVAO zal de minister adviseren of aan het criterium onder a wordt voldaan. Reden dat hiervoor gekozen is, is dat de NVAO gespecialiseerd is in het beoordelen van de kwaliteit van opleidingen.

Het vierde lid geeft de begrenzing aan van het hogere collegegeld dat het instellingsbestuur aan geselecteerde studenten kan vragen. Het collegegeld mag niet hoger zijn dan vijf maal het wettelijk collegegeld. Het financieren van een duurder onderwijsconcept is op deze manier mogelijk, terwijl de student wordt beschermd tegen excessieve collegegelden. Besluit het instellingsbestuur geen hoger collegegeld aan de geselecteerde studenten te vragen dan betalen deze studenten het wettelijk collegegeld, indien zij daarvoor in aanmerking komen.

Artikel 6.7a

In dit artikel staan de belangrijkste verplichtingen voor het instellingsbestuur die voortvloeien uit de verleende toestemming op grond van artikel 6.7. Allereerst is het instellingsbestuur verplicht studenten te selecteren op grond van de door het instellingsbestuur vastgestelde

selectiecriteria. Vaststellen van hoger collegegeld dan het wettelijk collegegeld mag, maar hoeft niet. Het instellingsbestuur moet een regeling vaststellen waarin de selectiecriteria en de selectieprocedure wordt vastgelegd. Daarnaast moeten in de regeling de criteria voor dispensatie van het hogere collegegeld en de procedure om dispensatie te verlenen, worden opgenomen. Als laatste is het instellingsbestuur verplicht eenmalig mee te werken aan de toetsing aan de praktijk door de NVAO. De toestemmingsprocedure is een 'papieren' toets voorafgaand aan de start van de opleiding met dit specifieke onderwijsconcept met selectie en hoger collegegeld. Aan de verleende toestemming is geen termijn verbonden, vandaar dat eenmalig wordt bekeken of de opleiding in praktijk voldoet aan de vereiste kenmerken.

Artikel 6.7b

Dit artikel heeft betrekking op de aanvraag voor de toestemming, bedoeld in artikel 6.7.

Om in aanmerking te komen voor de toestemming start de procedure voor het instellingsbestuur met het indienen van een aanvraag bij de NVAO.

De NVAO onderzoekt in de eerste plaats of de aanvraag in behandeling kan worden genomen. De NVAO doet dat namens de minister die nadere regels kan formuleren met betrekking tot de wijze waarop de aanvraag wordt ingediend (vierde lid). Als de aanvraag in behandeling kan worden genomen, onderzoekt de NVAO vervolgens of de aanvraag voldoet aan het criterium dat er sprake is van kleinschalig en intensief onderwijs, dat is gericht op een bovengemiddeld onderwijsrendement, waarbij activiteiten binnen en buiten het curriculum met elkaar verbonden zijn. Gaat het om een track, dan adviseert de NVAO ook over de vraag of de track terecht als zodanig is gekwalificeerd door de instelling. Gaat het om een opleiding, dan adviseert de NVAO ook over de vraag of er geen sprake is van een nieuwe opleiding. Dit kan het geval zijn als een instellingsbestuur besluit een van de bestaande opleidingen om te bouwen tot een kleinschalig intensieve opleiding waarbij de inhoud van de opleiding te veel afwijkt van de opleiding waarvoor de instelling een toets nieuwe opleiding of accreditatie heeft ontvangen. De NVAO stelt een advies op en zendt dit binnen zes maanden samen met de aanvraag van het instellingsbestuur aan de minister. De beslistermijn voor de minister is de termijn van acht weken van de Algemene wet bestuursrecht. In het accreditatiekader worden het advieskader en de werkwijze van de NVAO in het accreditatiekader vastgelegd (vijfde lid).

Artikel 6.7c

Aan de goedkeuring van de minister is geen termijn verbonden, terwijl er wel behoefte is om eenmalig na te gaan of de opleiding in praktijk inderdaad voldoet aan de eisen gesteld in artikel 6.7, derde lid, onder a, en of de opleiding nog steeds de kenmerken van een track heeft.

Daarom is ervoor gekozen het accreditatieorgaan die zaken eenmalig te laten toetsen. Indien het accreditatieorgaan tot negatieve bevindingen komt dan kan de minister op grond van artikel 6.7d de toestemming intrekken. De medewerking aan deze eenmalige toetsing door het accreditatieorgaan is verplicht voor het instellingsbestuur (artikel 6.7a, eerste lid, onder d).

De toetsing aan de praktijk vindt plaats zes jaar na de verlening van de toestemming.

Uitzondering hierop is indien de minister in de verlening van de toestemming heeft bepaald dat de toetsing aan de praktijk op een ander moment plaatsvindt dan wel achterwege kan blijven.

Artikel 6.7d

De minister kan op grond van dit artikel de toestemming intrekken, indien hij signalen heeft dat een instelling niet langer aan de criteria voor toestemming voldoet. Voor het intrekingsbesluit

geldt de hoorplicht in verband met de zorgvuldigheidseisen van de Algemene wet bestuursrecht, zodat een instellingsbestuur de mogelijkheid krijgt om het standpunt van de instelling kenbaar te maken.

In het besluit tot intrekking zal de minister kenbaar maken op welk moment het instellingsbestuur niet langer voor de betreffende opleidingen kan selecteren of hoger collegegeld mag vragen. In het CROHO zal deze wijziging vanwege het besluit van de minister zichtbaar gemaakt worden.

Onderdeel B

In dit onderdeel worden aan het CROHO twee onderdelen toegevoegd om zichtbaar te maken of voor een opleiding of programma binnen de opleiding selectie of collegegeldverhoging wordt gehanteerd.

Onderdeel C

In onderdeel C wordt de bevoegdheid van de minister (uitgevoerd door DUO) uitgebreid tot het verwijderen van de registratie van selectie en hoger collegegeld in het CROHO als een instelling zijn goedkeuring voor een opleiding of programma binnen een opleiding verliest.

Onderdeel D

In dit artikel worden voorwaarden gesteld voor selectie voor een speciaal traject binnen een opleiding. Het gaat hier bijvoorbeeld om selectie voor honoursprogramma's die starten na drie maanden na de aanvang van een opleiding.

Onderdeel E

In dit onderdeel wordt het artikel over de onderwijs- en examenregeling aangepast. Als een instelling dit wil dan mag ze na drie maanden na de aanvang van een opleiding een speciaal traject starten waarvoor studenten geselecteerd worden. In de onderwijs- en examenregeling neemt het instellingsbestuur het speciale traject op en de selectiecriteria. Voor de selectiecriteria geldt dat artikel 7.9a in acht moet worden genomen door de instelling. Iedere universiteit zal voorts nadere procedurele regels moeten opstellen ten aanzien van de uitvoering van de hardheidsclausule van artikel 7.30a. Deze regels zullen opgenomen worden in het onderwijs- en examenreglement. Ook is het voorstelbaar dat instellingen hier een instellingsbrede afspraak over willen maken.

Onderdeel F

De uitgangspunten van dit wetsvoorstel komen neer op de noodzaak om naar de persoonlijke, individuele omstandigheden van de student te kijken. Een dergelijke inhoudelijke en individuele afweging behoort bij uitstek tot de verantwoordelijkheid van de instellingen. Om te voorkomen dat onverkorte invoering van het principe "eerst je bachelor, dan je master" tot onbillijkheden van overwegende aard zal leiden, wordt een hardheidsclausule in de wet opgenomen. Die houdt in, dat het instellingsbestuur voor bepaalde gevallen kan afwijken van de hoofdregel en besluiten dat de student toch wordt ingeschreven voor een masteropleiding als het

uitgangsprincipe aantoonbaar zal leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard. Naar mijn overtuiging is het van belang om de instellingen op dit punt ruimte te laten voor het noodzakelijke maatwerk, maar het gaat uitdrukkelijk altijd om een individuele beoordeling van geval tot geval. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan situaties als ziekte, familieomstandigheden, stoornissen, handicaps en zwangerschap, waardoor een uitzonderingssituatie kan ontstaan. Ook kan een geval van hardheid ontstaan in een situatie waarbij een student voldoet aan de inhoudelijke instroomeisen van de master, maar een aantal ECTS-punten wat niet kritisch wordt geacht voor het studiesucces in de masterfase nog niet heeft behaald. Ook kan het een situatie betreffen waarbij een excellent presterende student onnodig zou moeten wachten op het eerstvolgende instroommoment. Het moge duidelijk zijn dat dit, omwille van het gewenste maatwerk, een niet limitatief bedoelde opsomming van voorbeelden is.

Een dergelijke hardheidsclausule doet recht aan de uitgangspunten en sluit aan bij de bestaande praktijk van onder meer de Universiteit van Amsterdam, TU Delft, Universiteit Leiden en Universiteit Utrecht.

Onderdeel G

In dit artikel wordt artikel 7.34, eerste lid, onder a, uitgebreid met een verwijzing naar artikel 6.7a, aangezien selectie op grond van 6.7a een beperking van het recht op deelname aan initieel onderwijs van een student is.

Onderdeel H

In dit onderdeel wordt het artikel met betrekking tot decentrale selectie aangepast. De bestaande eis vervalt dat tenminste de helft van het aantal opleidingsplaatsen door loting moet worden toegewezen. De andere eisen blijven bestaan. Dat betekent met name dat de kandidaten met een gemiddeld eindexamencijfer van acht of hoger automatisch worden toegelaten. Ook blijft de eis bestaan dat de door de opleiding te hanteren selectiecriteria geen betrekking mogen hebben op de behaalde eindexamencijfers.

Onderdeel I

In dit onderdeel wordt geregeld dat de decaan van universiteiten in plaats van het instellingsbestuur de verplichtingen op grond van artikel 6.7a en 7.9b uitoefent.

Onderdeel J

Zoals ook in het algemeen deel van deze memorie aangegeven is de uiterste consequentie van de uitkomsten van de monitor de mogelijkheid om individuele instellingen een jaar extra te geven voor een zorgvuldige invoering.

Artikelen II en III

Het wetsvoorstel versterking besturing wijzigt een aantal artikelen van de WHW waarop ook enkele wijzigingen van dit wetsvoorstel betrekking hebben. Door middel van deze twee artikelen wordt ervoor gezorgd dat er geen samenloopproblemen ontstaan.

Artikel II, onderdelen D en E

De medezeggenschap krijgt een adviesrecht met betrekking tot de regeling die het instellingsbestuur opstelt ten aanzien van selectie en dispensatie van collegegeld voor opleidingen waarvoor toestemming is verkregen op grond van artikel 6.7, eerste lid.

De Minister van Onderwijs,
Cultuur en Wetenschap,

Dr. Ronald H.A. Plasterk