



Wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek in verband met het toevoegen van decentrale 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 decentrale 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 1. 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:
 - a. ten minste twee kwalitatieve selectiecriteria;
 - b. ongewogen loting; of
 - c. een combinatie van ten minste twee kwalitatieve selectiecriteria en loting, waarbij:
 - 1°. een deel van de aspirant-studenten toegelaten wordt op basis van selectie op grond van ten minste twee kwalitatieve selectiecriteria en de overige aspirant-studenten worden toegelaten op basis van ongewogen loting of de wijze van loting als bedoeld in subonderdeel 2°; of

2°. alle aspirant-studenten op basis van loting worden toegelaten, waarbij gewicht wordt toegekend aan ten minste twee kwalitatieve selectiecriteria.

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 indien het aantal aspirant-studenten het maximum aantal, bedoeld in het eerste lid, zou overschrijden.

3. Onder vervanging van `; en' aan het slot van het zevende lid, onderdeel a, door een puntkomma en onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel b door een puntkomma worden twee onderdelen toegevoegd, luidende:

c. de loting; en

d. de wijze waarop twee kwalitatieve selectiecriteria en loting gecombineerd kunnen worden.

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

In artikel 13 van de Experimentenwet vooropleidingseisen, selectie en collegegeldheffing 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. Samenloopbepaling

Indien het bij koninklijke boodschap van 9 september 2019 ingediende voorstel van wet tot wijziging van onder meer de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek en de Wet educatie en beroepsonderwijs in verband met het stellen van voorschriften ten behoeve van de toegankelijkheid van het hoger onderwijs en met betrekking tot taal in het hoger en middelbaar beroepsonderwijs (Wet taal en toegankelijkheid) (35 282) tot wet is of wordt verheven en artikel I, onderdeel BB, van die wet:

a. eerder in werking treedt of is getreden dan deze wet, komen artikelen I en II van deze wet te luiden:

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

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

A

Artikel 7.53c wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste lid komt te luiden:

1. Het instellingsbestuur dat een capaciteitsfixus heeft vastgesteld, selecteert de aspirant-studenten in verband met de beschikbare onderwijs capaciteit uitsluitend op grond van:

a. ten minste twee kwalitatieve selectiecriteria;

b. ongewogen loting; of

c. een combinatie van ten minste twee kwalitatieve selectiecriteria en loting, waarbij:

1°. een deel van de aspirant-studenten toegelaten wordt op basis van selectie op grond van ten minste twee kwalitatieve selectiecriteria en de

overige aspirant-studenten worden toegelaten op basis van ongewogen loting of de wijze van loting als bedoeld in subonderdeel 2°; of
2°. alle aspirant-studenten op basis van loting worden toegelaten, waarbij gewicht wordt toegekend aan ten minste twee kwalitatieve selectiecriteria.

2. Het tweede 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 indien het aantal aspirant-studenten het maximum aantal, bedoeld in het eerste lid, zou overschrijden.

B

Onder vervanging van `; en' aan het slot van artikel 7.53d, onderdeel a, door een puntkomma en onder vervanging van de punt aan het slot van artikel 7.53d, onderdeel b, door een puntkomma worden twee onderdelen toegevoegd, luidende:

c. de loting; en

d. de wijze waarop twee kwalitatieve selectiecriteria en loting gecombineerd kunnen worden.

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

In artikel 13 van de Experimentenwet vooropleidingseisen, selectie en collegegeldheffing wordt `7.53' vervangen door `7.53a' en wordt `paragraaf 4a van titel 3 van hoofdstuk 7 van de wet' vervangen door `artikel 7.53c, eerste en tweede lid, en artikel 7.53d van de wet'.

b. later in werking treedt dan deze wet wordt die wet als volgt gewijzigd:

A

Het in artikel I, onderdeel BB, opgenomen artikel 7.53c wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste lid komt te luiden:

1. Het instellingsbestuur dat een capaciteitsfixus heeft vastgesteld, selecteert de aspirant-studenten in verband met de beschikbare onderwijs capaciteit uitsluitend op grond van:

a. ten minste twee kwalitatieve selectiecriteria;

b. ongewogen loting; of

c. een combinatie van ten minste twee kwalitatieve selectiecriteria en loting, waarbij:

1°. een deel van de aspirant-studenten toegelaten wordt op basis van selectie op grond van ten minste twee kwalitatieve selectiecriteria en de overige aspirant-studenten worden toegelaten op basis van ongewogen loting of de wijze van loting als bedoeld in subonderdeel 2°; of

2°. alle aspirant-studenten op basis van loting worden toegelaten, waarbij gewicht wordt toegekend aan ten minste twee kwalitatieve selectiecriteria.

2. Het tweede 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 indien het aantal aspirant-studenten het maximum aantal, bedoeld in het eerste lid, zou overschrijden.

B

Het in artikel I, onderdeel BB, opgenomen artikel 7.53d wordt als volgt gewijzigd:

3. Onder vervanging van `; en' aan het slot van onderdeel a door een puntkomma en onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel b door een puntkomma worden twee onderdelen toegevoegd, luidende:

c. de loting; en

d. de wijze waarop twee kwalitatieve selectiecriteria en loting gecombineerd kunnen worden.

C

Na artikel IIIA wordt een artikel toegevoegd, luidende:

**ARTIKEL IIIB. WIJZIGING EXPERIMENTENWET
VOOROPLEIDINGSEISEN, SELECTIE EN COLLEGEgeldheffing**

In artikel 13 van de Experimentenwet vooropleidingseisen, selectie en collegegeldheffing wordt `7.53' vervangen door `7.53a' en wordt `artikel 7.53, tweede, derde en zevende lid, van de wet' vervangen door `artikel 7.53c, eerste en tweede lid, en artikel 7.53d van de wet'.

Artikel IV. 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,

Memorie van toelichting

I Algemeen

1. Inleiding

Sinds 2013 worden studenten voor opleidingen met een capaciteitsbeperking decentraal geselecteerd op basis van ten minste twee, door de instelling vast te stellen, 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 mogelijk 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 (in aanvulling op de reeds bestaande mogelijkheid tot decentrale selectie) bij associate degree-opleidingen en bacheloropleidingen met een capaciteitsfixus.⁴ Hierdoor kunnen universiteiten en hogescholen per opleiding meer maatwerk toepassen bij het inrichten van selectieprocedures en wordt beoogd de kansengelijkheid voor aspirant-studenten te vergroten.

2. Hoofdpijnen van het voorstel

2.1 Voorgeschiedenis

Het instellen van een capaciteitsfixus is een zwaar middel dat door universiteiten en hogescholen kan worden ingezet om de kwaliteit van het onderwijs te borgen bij opleidingen met beperkte capaciteit. Capaciteitsfixusopleidingen hebben als nadeel dat zij de toegankelijkheid van het hoger onderwijs beperken, omdat slechts een beperkt aantal opleidingsplaatsen beschikbaar zijn. Hierdoor kunnen niet alle aspirant-studenten worden toegelaten tot de opleiding van hun keuze, hoewel zij wel voldoen aan de toelatingseisen. Het is daarom belangrijk dat de selectiemethode die toegepast wordt om aspirant-studenten te selecteren, niet de kansenongelijkheid tussen groepen aspirant-studenten vergroot.

De selectiemethoden voor opleidingen met een capaciteitsfixus 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 capaciteitsfixusopleidingen 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.⁵ Hiermee werd beoogd aspirant-studenten meer grip te geven op hun kans om toegelaten te worden tot een opleiding met een capaciteitsfixus, instellingen meer zeggenschap te geven over het selectieproces en een betere match tussen de student en de opleiding te

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 Voor de leesbaarheid spreekt de toelichting alleen over capaciteitsfixus, hoewel de wijzigingen ook betrekking hebben op de arbeidsmarktfixus.

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

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 criteria heeft tot doel om de meest geschikte student op de juiste plek te krijgen.⁶ 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.⁷ 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 proefschrift over selectie bij de Geneeskundeopleiding in Maastricht bleek bijvoorbeeld dat studenten die positief op bepaalde selectiecriteria scoorden, ook beter presteerden gedurende de bachelor.⁸ 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.⁹ 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 ResearchNed¹⁰ dat selectie op basis van tenminste twee kwalitatieve criteria een aantal ongewenste effecten kan hebben op de kansengelijkheid in het hoger onderwijs.¹¹ De Inspectie heeft daarnaast eerder geconstateerd dat opleidingen met een capaciteitsfixus een minder diverse studentenpopulatie kennen.¹² Dit kan erop wijzen dat er sprake is van kansengelijkheid voor aspirant-studenten uit verschillende bevolkingsgroepen. Dat is ook een belangrijke aanleiding geweest voor de motie Paternotte en Van der Molen,¹³ 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 voor elke opleiding met een capaciteitsfixus de meest geschikte selectiemethode toe kunnen passen, kijkende naar de kansengelijkheid en het uitgangspunt van de juiste student op de juiste plaats. Door differentiatie kan bovendien de beschikbare kennis over de effecten van verschillende selectiemethoden worden

⁶ Kamerstukken II 2012/13, 33519, nr. 3.

⁷ ResearchNed, *Selectie & plaatsing bij numerusfixusopleidingen*, Nijmegen: ResearchNed 2017, p. 9.

⁸ 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.

⁹ N.R. Schripsema, *Medical student selection: Effects of different admissions processes* (scriptie), Groningen: Rijksuniversiteit Groningen 2017.

¹⁰ ResearchNed, *Selectie bij bacheloropleidingen met een numerus fixus en de toegankelijkheid van het hoger onderwijs*, Nijmegen: ResearchNed 2018.

¹¹ 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.

¹² Inspectie van het Onderwijs, *Staat van het Onderwijs 2015-2016*, Utrecht: IvHO 2017, p. 183.

¹³ Kamerstukken II 2019/20, 31288, nr. 822.

vergroot. Hier ligt ook een verantwoordelijkheid bij de instellingen om de effecten van de door hen 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 bekend met welke voorkennis van aspirant-studenten voor een bepaalde opleiding wordt vereist 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 Onderwijs, Cultuur en Wetenschap 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.¹⁴ 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 worden geacht een afgewogen keuze te kunnen maken voor de wijze waarop ze aspirant-studenten selecteren. Daarbij spelen verschillende zaken een rol, zoals het vergroten van de kansengelijkheid en het kunnen plaatsen van de meest geschikte student op de juiste plek. Op dit moment kunnen instellingen voor hoger onderwijs bij capaciteitsfixusopleidingen alleen decentraal selecteren op basis van minimaal twee kwalitatieve criteria. De regering meent dat hiermee de handelingsruimte voor instellingen te veel wordt ingeperkt; een keuze voor capaciteitsfixus hoeft immers niet per definitie een keuze voor kwalitatieve selectie te impliceren. Door decentrale loting toe te voegen als selectie-instrument in aanvulling op de huidige selectiecriteria, krijgen hoger onderwijsinstellingen meer ruimte om per opleiding te bepalen welk selectie-instrumentarium het beste past. De VH en VSNU zijn ook positief over het uitbreiden van het bestaande selectie-instrumentarium met loting op een wijze waarbij de instellingen de ruimte wordt geboden daar zelf invulling aan te geven.

2.4 Het instrument loting

Decentrale loting zal als extra instrument beschikbaar worden gesteld in aanvulling op decentrale selectie op basis van minimaal twee selectiecriteria.

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) Een combinatie van selectie en loting, zoals gewogen loting.

Op deze derde mogelijkheid wordt nader ingegaan in de volgende paragraaf.

De keuze van selectiemethode is aan de instellingen, na afstemming met de medezeggenschap. De centrale studentenraden kunnen daarbij gebruikmaken van hun adviesrecht. De aspirant-studenten dienen tijdig te worden geïnformeerd over de selectieprocedure en de selectiecriteria.

Het wordt ook mogelijk gemaakt om aspirant-studenten (deels) te selecteren op basis van ongewogen loting. Het is namelijk mogelijk dat een capaciteitsfixus voor een opleiding noodzakelijk is, maar dat er geen kwalitatieve selectiecriteria zijn die – naast de vooropleidingseisen – kunnen voorspellen welke aspirant-studenten meer of minder geschikt zijn voor de opleiding. Het is daarnaast mogelijk dat enkel voor een deel van de

¹⁴ Zie hierover ook: Kamerstukken II, 2019-2020, 31288 nr. 883.

aspirant-studenten de mate van geschiktheid met enige zekerheid kan worden vastgesteld, terwijl voor alle overige aspirant-studenten dit niet goed vast te stellen is waardoor het eerlijker is om onder hen te loten. In de visie van de regering is het daarom gewenst om ook (gedeeltelijke) ongewogen loting als selectie criterium toe te staan.

2.5 De combinatie van selectie en loting en aanvullende regels in ministeriële regeling

Op grond van het nieuwe artikel 7.53, tweede lid, van de WHW kunnen selectie en loting gecombineerd worden. Er is dan vaak sprake van gewogen loting. Gewogen loting wordt gezien als een bijzondere combinatie van selectie en loting, waarbij voorafgaand aan de loting een bepaald lotingsgewicht wordt toegekend, bijvoorbeeld op basis van behaalde cijfers uit de vooropleiding of behaalde scores op de selectie-instrumenten. Bij het toepassen van gewogen loting wordt altijd vereist dat ten minste twee kwalitatieve selectiecriteria zijn toegepast. Hiermee wordt een lijn getrokken met de eisen die gelden bij de decentrale selectie. Indien slechts één kwalitatief selectie criterium wordt toegepast (bijvoorbeeld de behaalde cijfers), bevordert dit de kansengelijkheid onvoldoende, omdat de kans groter is dat bepaalde groepen studenten een voorsprong hebben door bijvoorbeeld het volgen van bijlessen.¹⁵

Ook kunnen selectie en loting worden gecombineerd, waarbij een deel van de studenten wordt geplaatst op basis van minimaal twee kwalitatieve selectiecriteria, en het restant van de plaatsen wordt gevuld op basis van (gewogen of ongewogen) loting. Het wordt echter niet toegestaan om een deel van de aspirant-studenten reeds na de selectie af te wijzen en daarmee uit te sluiten van deelname aan loting. Gezien het feit dat in principe alle aspirant-studenten voldoen aan de vooropleidingseisen en daarmee in principe toelaatbaar zijn tot de opleiding, vindt de regering het uitsluiten van aspirant-studenten van deelname aan loting in deze combinatie onvoldoende te rechtvaardigen.

De wijze waarop de gewogen loting uitgevoerd dient te worden kan bij ministeriële regeling nader worden uitgewerkt. In de ministeriële regeling worden in elk geval nadere regels opgenomen omtrent gewogen loting. Ook worden in de ministeriële regeling nadere regels opgenomen over de organisatie van loting, zoals de aanwezigheid van een notaris.

2.6 Reikwijdte

Met dit wetsvoorstel worden de regels omtrent het maximum aantal pogingen en inschrijvingen voor capaciteitsfixusopleidingen 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 de gekozen selectieprocedure 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 fixus (zowel de capaciteitsfixus als de arbeidsmarktfixus). 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 daarom minder snel laten afschrikken door een selectieprocedure. De toegankelijkheid staat daarmee minder onder druk.

3. Gevolgen voor de privacy

¹⁵ De studentenbonden hebben ook een voorkeur voor deze wijze van gewogen loting.

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 capaciteitsfixus op 26 verschillende instellingen (14 hogescholen en 12 universiteiten) met een totale capaciteit van 23827 studenten.¹⁶

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 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 te vormen van de kosten van decentrale selectie wordt uitgegaan van de volgende punten:

- Uitgaande van een gemiddeld 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 plaatsvindt.

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, dit 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 lotingsprocedure 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 van (aspirant-)studenten.

¹⁶ 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 2.050 euro structureel van aard zijn. Vergeleken met de kosten van decentrale selectie, levert het selecteren op basis van loting een besparing op van maximaal 48.150 euro per instelling. Het is niet mogelijk op voorhand exact in te schatten hoeveel opleidingen voornemens zijn de selectieprocedure aan te passen. Daardoor kan er geen exacte raming gemaakt worden van de totale administratieve lasten voor alle instellingen. Indien slechts 30% van alle opleidingen loting toepassen als selectiemethode toepassen, kunnen de besparingen oplopen tot 1.444.500 euro.

Bovenstaande berekening geeft een eenzijdige vergelijking van uitvoeringskosten van de huidige selectieprocedure tegenover een lotingprocedure. Hoewel de initiële uitvoeringskosten voor loting laag zijn door de simpele procedures, kan het de instelling op de langere termijn meer kosten opleveren. Bijvoorbeeld omdat meer studenten uitvallen die zijn ingeloot, dan dat studenten uitvallen die op basis van de huidige selectieprocedure zouden zijn binnengekomen.¹⁷ Door de verschillende combinaties tussen loting en selectie die met dit wetsvoorstel mogelijk worden, is het niet mogelijk om exact in te schatten wat de precieze administratieve lasten zijn (zowel op de korte als de lange termijn). Bijvoorbeeld in de gevallen waarbij een instelling kiest voor gewogen loting.

5. Financiële gevolgen

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

6. Gevolgen voor het doenvermogen

Door de wetswijziging ontstaat een systeem van drie selectiemethoden waar instellingen in geval van een capaciteitsfixus uit kunnen kiezen. Voor aspirant-studenten hebben de keuzes die door onderwijsinstellingen worden gemaakt indirecte gevolgen. Ten aanzien van het doenvermogen van de aspirant-studenten geldt dat het van belang is dat zij tijdig en duidelijk worden geïnformeerd over de capaciteitsfixus, zodat zij voldoende zijn voorbereid op de wijze waarop instellingen uitvoer hebben gegeven aan de wet.

7. Gevolgen voor gendergelijkheid

Bij het gebruik van loting als selectiemethode ontstaat er een gelijke kans op toelating tot een numerus fixusopleiding voor iedere aspirant-student die voldoet aan de vooropleidingseis, ongeacht gender of welke andere persoonskenmerken dan ook.

8. Uitvoering

DUO stelt vast dat aan dit wetsvoorstel voor DUO geen uitvoeringsconsequenties zijn verbonden. In het kader van het geïntegreerde toezicht is de uitvoeringstoets ook uitgezet bij de Inspectie en de ADR.

8.1 Inspectie van het onderwijs

De Inspectie heeft aangegeven dat zij via de projectgroep Selectie en Toegankelijkheid al in een eerder stadium betrokken zijn geweest bij de totstandkoming van het wetsvoorstel. Men constateert dat het voorstel dat nu voorligt de goedkeuring van de Inspectie kan wegdragen. Zo is opgenomen dat aandacht moet zijn voor borging van een eerlijke wijze van loting. De Inspectie ziet ten aanzien van de uitvoeringstoets geen knelpunten of aandachtspunten die direct gelinkt zijn aan hun toezichtsrol en mogelijk niet uitvoerbaar zijn als zij de naleving willen handhaven.

¹⁷ Schreurs, S., Cleland, J., Muijtjens, A. M., Oude Egbrink, M. G., & Cleutjens, K. (2018). Does selection pay off? A cost-benefit comparison of medical school selection and lottery systems. *Medical education*, 52(12), 1240-1248.

8.2 Studielink

Studielink geeft aan dat meerdere uitvoeringsmogelijkheden denkbaar zijn van het wetsvoorstel. Aspirant-studenten die deelnemen aan capaciteitsfixusopleidingen worden op eenzelfde wijze aan Studielink doorgegeven als decentrale selectiekandidaten. Hiervoor wordt het bestaande proces gehanteerd. Dit betekent dat er geen aanpassing op Studielink benodigd is.

9. Gevolgen voor Caribisch Nederland

Ten tijde van de 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 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 aspirant-studenten uit het Caribisch deel van het Koninkrijk, omdat voor deze studenten het vanwege de afstand 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.

10. Advies en consultatie

Het concept wetsvoorstel is met verschillende partijen afgestemd en is van 8 oktober tot en met 8 november 2020 voorgelegd voor internetconsultatie. Hieronder volgt een opsomming van de adviezen en consultaties en hoe deze verwerkt zijn in dit wetsvoorstel.

10.1 Internetconsultatie en vertegenwoordigers van de instellingen en studenten

Op de internetconsultatie zijn zes openbare reacties binnengekomen, de reacties waren overwegend positief. De Vereniging Hogescholen (VH) en Vereniging Nederlandse Universiteiten (VSNU) spreken beide hun steun uit, met de wens dat meer combinaties van selectie en loting mogelijk worden. Aan deze wens is gehoor gegeven. Daarnaast zijn kritische punten aangedragen ten aanzien van de onderbouwing in de memorie van toelichting en de geschatte kostenberekening. Ook de VSNU had hier opmerkingen over met daarbij ook vragen over de praktische invulling van loting door instellingen. Het Interstedelijk Studentenoverleg (ISO) en de Landelijke Studentenvakbond (LSVb) hebben benadrukt dat de medezeggenschap in het vaststellen van de selectieprocedures geborgd moet zijn. De LSVb heeft ook de wens uitgesproken dat studenten niet zouden moeten kunnen worden uitgesloten van deelname aan loting. Het ISO benadrukt dat het belangrijk is de medezeggenschap en studenten bij de monitoring te betrekken. Hieronder wordt op elk van deze punten afzonderlijk dieper ingegaan.

10.2 Mogelijk maken van combinaties met loting en selectie

De belangrijkste wens die naar voren kwam uit de internetconsultatie was om naast de genoemde mogelijkheden uit het wetsvoorstel (decentrale selectie zonder loting, gewogen loting op basis van minstens twee criteria gevolgd door ongewogen loting), ook andere combinaties van loting en selectie mogelijk te maken. Specifiek zijn twee voorbeelden genoemd, namelijk:

- Dichotome combinatie: De instelling selecteert een deel van de aspirant-studenten, de overige aspirant-studenten worden op basis van loting al dan niet toegelaten.

- Sequentiële combinatie: Er vindt eerst selectie plaats, daarna worden onder diegenen die zijn geselecteerd geloot.

Er is gekozen deze wens van onder andere de VH en de VSNU gedeeltelijk mee te nemen in het huidige wetsvoorstel. Een combinatie tussen loting en selectie vergroot de mogelijkheden voor een instelling om een passend selectie-instrumentarium te vinden, die zo nog meer rekening kan houden met de verschillende studentenpopulaties. Er is echter voor gekozen om de sequentiële combinatie niet mogelijk te maken. Onder meer door de LSVb is erop gewezen dat deze variant de kansengelijkheid niet vergroot en tevens het mogelijke probleem van zelfselectie niet wegneemt. Het is daarom niet toegestaan na selectie een deel van de studenten al af te wijzen, voordat de loting plaatsvindt. Nadere regels hierover worden in de ministeriële regeling opgenomen.

De VH en VSNU hebben in een gesprek blijk gegeven zich ook bewust te zijn van de potentiële valkuilen van een open systeem, bijvoorbeeld het ontstaan van grote verschillen in selectieprocedures tussen gelijksoortige opleidingen bij verschillende instellingen en window shopping door studenten. Het is daarom van belang om altijd goed te onderbouwen welke keuzes worden gemaakt. Effecten van bepaalde keuzes zijn soms lastig aan te tonen, maar dat ontslaat opleidingen niet van de plicht om goed na te denken over wat ze doen. De VH en VSNU geven aan dat opleidingen hun keuzes goed zullen moeten beargumenteren, onderbouwen en evalueren, in afstemming met de medezeggenschapsorganen.

10.3 Onderbouwing van het wetsvoorstel

De kritiek op de onderbouwing van de consultatieversie van dit wetsvoorstel richtte zich met name op twee punten:

- Het gebruik van de verschillende onderzoeken voor de onderbouwing is onvoldoende, en
- De kostenberekening die is gegeven is te simpel geschetst.

De weergave van de conclusies van de beschikbare onderzoeken is naar aanleiding van de consultatie aangepast. Het voornaamste punt blijft dat veel onduidelijk is over de precieze effecten van de verschillende selectieprocedures. Juist door nu loting toe te voegen aan het instrumentarium voor selectie, kan in de toekomst hierover meer kennis worden gegenereerd, mits de effecten voldoende worden gemonitord. Naar aanleiding van het tweede punt is paragraaf 4 – over de kostenberekening – van deze toelichting uitgebreid.

Tot slot vraagt de VSNU om richtlijnen voor de praktische invulling van de lotingsprocedure. Deze punten worden verder besproken in samenwerking met Studielink en de koepelorganisaties, waarbij formele afspraken hierover zullen worden meegenomen in de uitwerking van de ministeriële regeling.

10.4 Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR)

Het ontwerp-wetsvoorstel is voor advies voorgelegd aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR). Het wetsvoorstel is door de ATR getoetst aan een door het college gehanteerd toetsingskader. Het college constateert dat nut en noodzaak van de voorgenoemde maatregelen voldoende zijn onderbouwd. Het college heeft geen aanvullende opmerkingen. Wel waren er twee adviespunten:

Het college adviseert toe te lichten of en zo ja welke (rapportage)verplichtingen er zijn voor de onderwijsinstellingen met betrekking tot de invulling van de selectieprocedures bij opleidingen met een capaciteitsfixus. Voor de instellingen gelden dezelfde rapportageverplichtingen aan de medezeggenschap en de inspectie van het onderwijs over de keuze en voortgang van selectieprocedures zoals die ook gelden onder de huidige selectieprocedure.

Verder adviseert de ATR de gevolgen voor de regeldruk volledig in beeld te brengen en te berekenen conform de rijksbreed geldende methodiek. Het college adviseert na te

gaan wat de eenmalige implementatiekosten kunnen gaan worden voor de instellingen nu instellingen opnieuw moeten nagaan wat het geëigende selectie-instrument is voor een opleiding met een capaciteitsfixus. Met de koepels van de instellingen is contact geweest over de verwachte kosten voor de instellingen als wordt gekozen voor loting. Ook daar is aangegeven dat de eerdere kostenberekening een te simpele weergave was die de lange termijn kosten voor loting niet weergaven. Daarnaast is met de inhoudelijke wijziging van het wetsvoorstel, om ook combinaties van loting en selectie toe te staan, het nog complexer geworden om een inschatting te maken van de kosten voor de instelling (op de korte en lange termijn). In de regeldrukparagraaf is de tekst hierop aangepast.

10.5 Consultatie Caribisch Nederland

De Saba Comprehensive School heeft aangegeven geen opmerkingen te hebben bij het wetsvoorstel. Het Openbaar Lichaam Bonaire (OL Bonaire) heeft in haar reactie benoemd dat studenten uit Caribisch Nederland vanwege de afstand en vaak beperkte internetverbinding op de eilanden, niet goed in staat zijn zich optimaal voor te kunnen bereiden op decentrale selectieprocedures. Volgens de gedeputeerde van OL Bonaire betekent dit dat weinig studenten van de eilanden worden toegelaten voor de studie geneeskunde met als gevolg dat er ook weinig afgestudeerde artsen op Bonaire werkzaam zijn met een eilandbinding.

Net zoals dat nu het geval is, zijn ook na de invoering van loting instellingen verplicht in hun procedures rekening te houden met aspirant-studenten uit het Caribisch deel van het Koninkrijk. Gegarandeerde plaatsen voor bepaalde studenten (de 8+ plaatsen en de ministersplaatsen) hebben in het verleden niet vanzelfsprekend geleid tot de juiste student op de juiste plek. Instellingen hebben met het wetsvoorstel nu de ruimte de meest geschikte aspirant-studenten te selecteren op basis van voor ieder gelijk geldende criteria of op basis van lotingscriteria. De instellingen dienen in hun selectieprocedure rekening houden met de studenten uit Caribisch Nederland.

11. Inwerkingtreding

De beoogde datum van inwerkingtreding is 1 januari 2022. Instellingen kunnen zich dan gedurende het jaar 2022 voorbereiden op de selectieprocedures in het voorjaar van 2023. Daarmee heeft het wetsvoorstel dus voor het eerst effect tijdens de selectieprocedures voor toelating tot de opleidingen in het studiejaar 2023-2024.

II Artikelsgewijs

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

Met de wijziging van artikel 7.53, tweede lid, van de WHW wordt geregeld dat loting en een combinatie van loting en selectie op basis van ten minste twee kwalitatieve selectiecriteria worden toegevoegd als selectiemethoden in aanvulling op de bestaande selectiemogelijkheden voor opleidingen met een capaciteitsfixus, waarbij aspirant-studenten worden geselecteerd op basis van ten minste twee kwalitatieve selectiecriteria.

Hierdoor krijgt het instellingsbestuur de volgende mogelijkheden om aspirant-studenten te selecteren in verband met de beschikbare onderwijscapaciteit:

1. selectie op basis van ten minste twee kwalitatieve selectiecriteria, artikel 7.53, tweede lid, sub a (de huidige wijze van selectie);
2. ongewogen loting, artikel 7.53, tweede lid, sub b (Bij ongewogen loting worden geen andere selectiecriteria betrokken en is kans bepalend voor de toelating van de student);
3. een combinatie van ten minste twee kwalitatieve selectiecriteria en loting, artikel 7.53, tweede lid, sub c.

Artikel 7.53, tweede lid, sub c, maakt het mogelijk dat instellingen kunnen kiezen voor gewogen loting bij de selectie. Bij gewogen loting worden ten minste twee kwalitatieve selectiecriteria gecombineerd met loting. Deze kwalitatieve selectiecriteria kunnen eenvoudig vergelijkbaar met elkaar zijn (bijvoorbeeld cijfers en een toets), maar het is ook mogelijk dat minder meetbare criteria gebruikt worden, zoals bijvoorbeeld een interview. Ook maakt artikel 7.53, tweede lid, sub c het mogelijk dat instellingen een deel van de aspirant-studenten kunnen toelaten op basis van de selectie op grond van twee kwalitatieve selectiecriteria en vervolgens de overige studenten loten. Bij deze loting kan gewicht toegekend worden aan de prestaties van de studenten bij de selectie op basis van de kwalitatieve criteria.

Met de wijziging van artikel 7.53, derde lid, wordt geregeld dat het instellingsbestuur tijdig de lotingsprocedure bekendmaakt 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.

Op grond van de zevende lid, onderdeel c, kunnen bij ministeriële regeling voorschriften gesteld worden over de uitvoering van de loting. Er kan bijvoorbeeld voorgeschreven worden dat de loting onder toezicht van een notaris dient plaats te vinden. Met het nieuwe onderdeel b kunnen bij ministeriële regeling voorschriften gesteld worden over de wijze waarop de gewogen loting plaats dient te vinden.

De wijzigingen van dit artikel werken ook door op artikel 7.56 (de arbeidsmarktfixus).

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

In artikel III is een samenloopbepaling opgenomen. Met deze samenloopbepaling worden de wijzigingen van dit wetsvoorstel afgestemd met de wijzigingen van een aantal artikelen in het wetsvoorstel taal en toegankelijkheid.

Artikel IV

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