

Vergaderjaar 2003–2004

**29 388**

## **Toelatingsbeleid in het hoger onderwijs**

**Nr. 1**

### **BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 december 2003

Hierbij bied ik U de notitie «Ruim baan voor talent» over het toelatingsbeleid in het hoger onderwijs aan. Op grond van deze notitie zal ik de komende tijd een intensieve discussie voeren over het toelatingsbeleid in het hoger onderwijs in de toekomst.

Zoals vermeld in de rijksbegroting Onderwijs, Cultuur en Wetenschap 2004 zal ik stappen zetten om te komen tot een nieuw toelatingsbeleid in het hoger onderwijs. Bij de recente behandeling van de begroting 2004 in de Tweede Kamer heb ik dit ook aangegeven. Ik hecht eraan te benadrukken, dat het hier gaat om experimenten die zorgvuldig zullen worden begeleid, ook waar het de toegankelijkheid betreft, door een commissie van deskundigen.

Structurele wijzigingen van wet- en regelgeving zullen in een later stadium in goed overleg met Uw Kamer vorm kunnen krijgen.

Deze notitie is tevens de kabinetsreactie op het IBO-rapport over collegelgelddifferentiatie<sup>1</sup>, het advies «Over de top, duidelijkheid door differentiatie» van de werkgroep topmasters en de rapporten «De juiste student op de juiste plaats» en «Lot in eigen hand» van de Begeleidingscommissie Decentrale Toelating.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,  
A. D. S. M. Nijs

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

## 1. Inleiding

Centraal in de visie van het kabinet staat de overtuiging dat versterking van het innovatievermogen in ons land met kracht ter hand moet worden genomen en dat het aanmoedigen van toptalent in onderwijs en onderzoek daarvoor een noodzakelijke voorwaarde is. Het beleid is dan ook gericht op het bevorderen van excellentie en maximale participatie in en aan hoger onderwijs, indien nodig met «onorthodoxe maatregelen», aldus het Hoofdlijnenakkoord van het kabinet.

Het beschikken over een krachtige kenniseconomie is voor Nederland noodzakelijk in een wereld waarin internationale ontwikkelingen een steeds grotere invloed krijgen op nationale ontwikkelingen. Ons land krijgt meer en meer te maken met internationale concurrentie, o.a. omdat studenten internationaal mobieler worden. Het Nederlands hoger onderwijs zal dus meer moeite moeten doen om studenten aan te trekken, en te behouden. Het is echter de vraag of Nederland voldoende positie heeft om de groeiende internationale concurrentie aan te kunnen.

De Nederlandse kenniseconomie als zodanig verliest momentum<sup>1</sup>: het aantal afgestudeerden in de exacte studierichtingen daalt, de uitgaven voor *Research&Development* liggen onder het ambitieniveau van de Europese Unie, Nederland verliest terrein op de ranglijst van Europese kenniseconomieën (van koploper naar middenmoot) en de klachten over het universitaire klimaat in Nederland (anti-intellectualisme, bureaucratie, ongeïnteresseerde studenten) worden steeds luider.

Versterken van het hoger onderwijs en de functie daarvan voor de kennis-samenleving vormen een noodzakelijke stap om in Europa niet achterop te raken en het momentum terug te winnen.

Essentieel voor het bevorderen van excellentie en het verbeteren van de participatie is de toelating tot het hoger onderwijs. Die heeft twee aspecten: selectie door de student (zelfselectie) en selectie door de universiteiten en hogescholen. Deze nota richt zich op het laatste aspect.

Instellingen moeten de juiste instrumenten hebben om aan de ambitie van het kabinet mee te werken. Het kabinet Balkenende I heeft de deur open gezet naar een ruimere toepassing van selectie en collegegeld-differentiatie door deze in haar Strategisch Akkoord mogelijk te maken voor specifieke opleidingen met een evidente meerwaarde. Discussie over deze onderwerpen wordt in Nederland echter sterk beïnvloed door vrees voor beperking van toegankelijkheid. Gelet op de huidige praktijk in het Nederlandse hoger onderwijs en in het buitenland is het de vraag in hoeverre deze vrees nog reëel is. Ook is het de vraag of deze vrees Nederland niet onnodig in de weg zit als het gaat om het versterken van kwaliteit in onderwijs en onderzoek, waaronder topkwaliteit. Is het geen tijd om de gelijkheidsdeken, die nu nog grote delen van onze kennissamenleving bedekt, eens flink op te schudden<sup>2</sup>?

Eerste stap is het mogelijk maken van begeleide experimenten met verruimde toepassing van decentrale toelating en «collegegelddifferentiatie». Een commissie van deskundigen zal worden gevraagd de experimenten te begeleiden. De looptijd van de experimenten beslaat de studiejaren 2004/2005 en 2005/2006.

Tegelijkertijd zal een taboedoorbrekende discussie over het toelatingsbeleid worden gevoerd in een serie regiobijeenkomsten met de belanghebbende partijen.

Deze nota is tevens de beleidsreactie van het kabinet op het IBO-rapport over collegegelddifferentiatie. Het rapport is als bijlage toegevoegd. Ook wordt in deze nota gereageerd op de rapportages over decentrale toela-

<sup>1</sup> SER, *Advies Kennis maken, kennis delen, Naar een innovatiestrategie voor het hoger onderwijs en onderzoek*, (2003).

<sup>2</sup> Toespraak minister-president Balkenende bij de opening van het academisch jaar van de Universiteit Leiden, 1 september 2003.

ting (eindrapportage van de Begeleidingscommissie Decentrale Toelating) en topopleidingen (advies werkgroep topmasters). De conclusies van deze rapporten komen in de volgende paragraaf aan de orde.

## 2. Conclusies naar aanleiding van de rapporten

In bijlage 1 worden de belangrijkste bevindingen en aanbevelingen van de rapporten in verband met collegegelddifferentiatie, topmasters en decentrale toelating uiteen gezet. Uit deze rapportages kunnen de volgende conclusies worden getrokken:

- Om internationaal concurrerend te blijven en om tegemoet te komen aan de behoefte aan meer diversiteit in opleidingen heeft Nederland meer zichtbare topopleidingen in het hoger onderwijs nodig.
- Voor het daadwerkelijk tot stand brengen van topopleidingen is selectie van studenten een *conditio sine qua non*. Zelfselectie door studenten is niet voldoende.
- Als er meer collegegeld gevraagd kan worden voor opleidingen met een meerwaarde, geeft dat instellingen meer mogelijkheden om diversiteit, waaronder topkwaliteit, in het opleidingsaanbod aan te brengen. Transparantie van de kwaliteit van de opleiding (en de reden waarom er meer voor betaald moet worden) voor studenten is een randvoorwaarde evenals een goed werkende markt van hoger onderwijs (dus geen prijsafspraken tussen instellingen).
- Hogere collegegelden kunnen negatief effect hebben op de toegankelijkheid van het onderwijs. Er zal dus in moeten worden voorzien dat studenten, met name uit sociaal-economische zwakkere milieus, via leen- en beursfaciliteiten toegang hebben tot de betreffende opleidingen.
- Ruimte voor instellingen bij de toelating van studenten is niet alleen functioneel voor topopleidingen; selectie en decentrale toelating kunnen in het algemeen bijdragen aan verhoging van kwaliteit en rendement van opleidingen en het toelaten van nieuwe doelgroepen studenten op grond van Elders Verworven Competenties.
- Er is nog onvoldoende duidelijkheid over de effecten van decentrale toelating en hogere collegegelden op de toegankelijkheid van het Nederlands hoger onderwijs.

In de volgende paragrafen wordt nadere uitwerking gegeven aan de reactie van het kabinet.

## 3. Perspectief voor de toekomst

Zoals reeds is opgemerkt is de ambitie van dit kabinet dat Nederland tot de Europese voorhoede moet behoren op het terrein van hoger onderwijs, onderzoek en innovatie. Er zijn grofweg vijf sporen waarlangs het kabinet deze ambitie beoogt te realiseren<sup>1</sup>:

1. Aanmoedigen van toptalent in onderwijs en onderzoek
2. Aanpakken van de tekorten aan kenniswerkers
3. Focus op zwaartepunten in onderzoek en onderwijs binnen een aantal strategische innovatiegebieden
4. Bevorderen van innovatief ondernemerschap
5. Stimuleren van R&D-samenwerking tussen bedrijven (met name MKB), onderzoeks- en onderwijsinstellingen.

Deze beleidsnotitie moet dus worden gezien als onderdeel van een brede aanpak. Specifiek uitgangspunt van deze notitie is de vraag hoe differentiatie en topkwaliteit in het hoger onderwijs bevorderd kunnen worden. Bijzondere aandachtspunten daarbij zijn het eerste en tweede spoor. Het perspectief dat het kabinet voor ogen staat is dat Nederland blijft meedraaien in de internationale top om de groeiende internationale

<sup>1</sup> Ministerie van Economische Zaken (2003), *In actie voor innovatie, Aanpak van de Lissabon-ambitie*, en de toespraak van de minister-president mr. dr. J. P. Balkenende bij de opening van het Academisch Jaar van de Universiteit Leiden, 1 september 2003.

concurrentie om excellente studenten aan te kunnen. Universiteiten en hogescholen moeten de ruimte hebben om zich te profileren en om te kunnen excelleren. Toptalent onder studenten in binnen- en buitenland moet zich aangetrokken voelen tot opleidingen in Nederland. Het criterium bij toelating tot topopleidingen is de kwaliteit van de student, niet zijn portemonnee.

Tegelijkertijd is het noodzakelijk dat er meer kenniswerkers voor de arbeidsmarkt beschikbaar komen en dient de instroom in en het rendement van het hoger onderwijs te worden verhoogd. Naast topopleidingen blijft dus een breed opleidingsaanbod nodig, dat toegankelijk is voor uiteenlopende groepen studerende. Daarbij gaat het er niet alleen om dat de student veel te kiezen heeft, maar ook dat hij of zij een bewuste keuze maakt, op de juiste plaats in het hoger onderwijs terechtkomt en de opleiding met een eindexamen afrondt.

Het streven is dus gericht op verhoging van kwaliteit en doelmatigheid van het hoger onderwijs zonder dat afbreuk wordt gedaan aan toegankelijkheid. De daarvoor benodigde instrumenten zullen meer binnen het bereik van de instellingen moeten worden gebracht.

#### **4. De huidige situatie in kaart gebracht**

Uitgangspunt in het Nederlands hoger onderwijsbeleid sinds de jaren '70 is brede toegankelijkheid. Instellingen mogen studenten (met de wettelijk vereiste vooropleiding) in principe niet weigeren. Het resultaat daarvan is een grote stijging van de aantallen studenten in het hbo en wo vanaf de zeventiger jaren. Ook in het huidige tijdsgewricht is dit een positieve ontwikkeling; versterking van onze kenniseconomie vergt immers hoge aantallen hoger opgeleiden. Toch heeft «hoger onderwijs voor velen» ook tot ongewenste effecten geleid, zoals:

- jarenlang studeren zonder resultaat
- onderwijs dat voor veel studenten weinig uitdagend is
- zeer beperkte ontwikkeling van internationaal erkende topopleidingen, veroorzaakt door teveel focus van opleidingen op massa in plaats van excellentie.

De laatste jaren zijn er in de vorm van o.a. de prestatiebeurs en het bindend studieadvies maatregelen genomen om studenten te prikkelen tot het leveren van meer prestaties en het maken van bewuste studiekeuzes, maar het is de vraag of dit voldoende is. De uitval van studenten uit het hoger onderwijs is immers nog steeds ruim 30%. Van een cultuur waarin het voor de kenniseconomie noodzakelijke toptalent in onderwijs en onderzoek wordt gekoesterd is bovendien nog te weinig sprake.

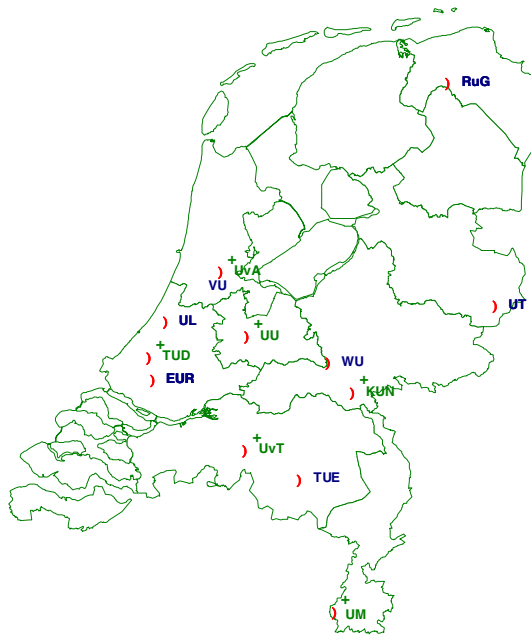
Selectie, verschillen in collegegeld en topopleidingen voor excellente studenten zijn, zoals opgemerkt, mogelijke instrumenten om het tijt te keren ten behoeve van een hoger rendement en topkwaliteit. Ervaringen in o.a. de VS en het VK wijzen dat ook uit. In een egalitair stelsel van hoger onderwijs, zoals dat in Nederland bestaat, zijn het evenwel heikle onderwerpen. De wettelijke ruimte voor selectie en collegegelddifferentiatie is beperkt. Vraag is of dit aansluit bij ontwikkelingen elders in de samenleving, waar selectiemechanismen breed zijn geaccepteerd. Universiteiten, hogescholen en ondernemers spreken steeds luider over het differentiëren van opleidingen en het selecteren van studenten en geven daaraan ook concrete uitwerking.

##### *4.1. Topopleidingen*

In de wet is geen expliciete regeling voor topopleidingen opgenomen, anders dan dat het mogelijk is dat de opleiding bijzondere kwaliteitskenmerken (waaronder topkwaliteit) kan laten toetsen door de Neder-

landse Accreditatie Organisatie (artikel 5a.10, eerste lid WHW). Op die manier kan de opleiding zich een keurmerk van topkwaliteit verwerven. Om topopleidingen verder tot ontwikkeling te brengen zijn zoals eerder opgemerkt decentrale toelating en collegegelden belangrijke instrumenten. De wettelijke regeling daarvan beperkt instellingen echter in de ontwikkeling van initiatieven tot topopleidingen, zoals nader wordt geïllustreerd in de volgende paragrafen.

#### Universiteiten met honoursprogramma's



Sinds de invoering van de bachelor-masterstructuur verzorgen universiteiten als de Technische Universiteit Delft, de Katholieke Universiteit Nijmegen en de Universiteit van Tilburg zgn. *honours programs* in de bachelor- en masterfase voor excellente studenten. Dit zijn (ten opzichte van de reguliere opleiding) intensievere programma's waarin extra studiepunten behaald kunnen worden en waarvoor studenten geselecteerd worden. Een ander voorbeeld is het *University College Utrecht*, dat een selectief bachelorprogramma aanbiedt, waarbij studenten o.a. intensieve begeleiding krijgen (elke student een eigen mentor). Verschillende universiteiten, waaronder de Vrije Universiteit Amsterdam en de Rijksuniversiteit Groningen, bieden topmasteropleidingen aan. De «top» van deze opleidingen heeft vooral te maken met de kwaliteit van de docenten afkomstig uit de top van het wetenschappelijk onderzoek en de verbondenheid van de opleidingen met onderzoeksgroepen die een internationaal erkende positie innemen in hun vakgebied. Ook leggen deze opleidingen een hoge studiedruk op studenten.

#### 4.2. Decentrale toelating en capaciteitsfixus

In de praktijk van het hoger onderwijs is ondanks de beperkte ruimte in de wet (voor nadere uitwerking, zie bijlage 2) en afgezien van de toelating voor numerus fixus-opleidingen (deze betreft circa 20% van de aanmeldingen voor het hoger onderwijs) een substantieel deel van de toelating overgelaten aan de instellingen.

Binnen de instroom van studenten in het hbo en wo valt op dat een groot percentage van de studenten via een andere route instroomt dan via de «koninklijke» route van het voortgezet onderwijs rechtstreeks naar het hoger onderwijs. Voor een groot deel van deze studenten geldt dat de toelating tot de opleiding bepaald wordt door de instelling en met

enigerlei vorm van selectie gepaard gaat. Het gaat dan om colloquium doctum-studenten, studenten met een buitenlands diploma dat niet automatisch recht tot toelating geeft en studenten die met een beroep op vrijstellingen de opleiding via een verkorte leerweg willen afronden.

**Tabel 1**



**Tabel 2**



**Tabel 1**

1 = vwo-diploma direct  
 2 = vwo diploma indirect  
 3 = hbo-diploma direct  
 4 = hbo-diploma indirect  
 5 = hbo-propedeuse  
 6 = overig (o.m. Colloquium Doctum/  
 buitenlandse studenten)

**Tabel 2**

1 = havo  
 2 = vwo  
 3 = bol  
 4 = overig  
 5 = onbekend

**Knelpunten**

Instellingen die decentraal willen toelaten vanwege andere redenen dan afstemming van de instroom op de beschikbare plaatsen, bijvoorbeeld het aantrekken van specifieke groepen studenten of het verhogen van het rendement, mogen dat volgens de wet niet. Dat wil niet zeggen dat het feitelijk niet gebeurt. Uit de voorbereiding van het rapport van de Commissie Sorgdrager blijken bijv. aanwijzingen dat sommige opleidingen een lagere capaciteit opgeven dan het verwachte aantal inschrijvingen, waardoor van rechtswege een selectiesituatie ontstaat. De opleiding International Business Administration aan de Erasmus Universiteit Rotterdam is een voorbeeld van een opleiding die een lage capaciteit opgeeft om een selectiesituatie te laten ontstaan. Ander voorbeeld zijn de opleidingen van het *University College* in Utrecht, die niet zijn geregistreerd als aparte opleidingen, maar als speciale trajecten binnen een



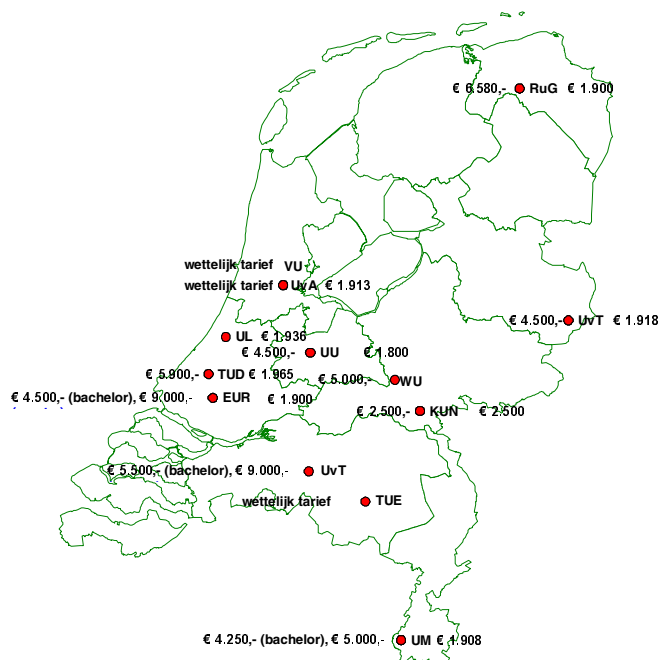
voor studenten ouder dan 30 jaar wijken liggen enkele honderden euro's boven het wettelijk tarief. Tarieven voor niet-EU-studenten zijn aanmerkelijk hoger; deze tarieven liggen meestal tussen de € 4 500 en € 9 000 per jaar.

Opmerkelijk is dat ondanks het feit dat het collegegeld in Nederland bij wet wordt beperkt er in Nederland wel beurzenprogramma's bestaan die getalenteerde Nederlandse studenten de kans geven om te gaan studeren aan (vaak dure) opleidingen aan gerenommeerde instellingen in het buitenland: het Huygensprogramma en het Talentenprogramma. Ook in de particuliere sector bestaat hiervoor sponsoring, zoals de bekende VSB-beurzen.

#### *Knelpunten*

Verschillende universiteiten bieden sinds de invoering van de bachelor-masterstructuur *honour programs* en topmasters voor excellente studenten aan, maar de wet staat hen niet toe impulsen daaraan over de band van de collegegelden mogelijk te maken. De instellingen moeten extra investeringen in topkwaliteit dus opbrengen uit hun reguliere inkomsten, die bedoeld zijn voor het gehele onderwijs, of via bijdragen van het bedrijfsleven. Problematisch is ook dat studenten die het wettelijk collegegeld hebben betaald in beginsel recht op alle onderwijsvoorzieningen binnen de opleiding; speciale trajecten voor excellente studenten mogen dus in principe niet exclusief zijn.

#### **Collegegelden boven het wettelijk tarief studiejaar 2003–2004 voor niet-EER-studenten en studenten boven 30 jaar**



#### *Voorbeelden buitenland*

Het hoger onderwijs in de VS is een typisch voorbeeld van een kwalitatief divers, internationaal concurrerend en zeer selectief systeem met hoge collegegelden voor topopleidingen. Zo betaalt een student voor een *undergraduate* programma aan Harvard University ruim 26 000 dollar collegegeld per jaar. In het VK kunnen collegegelden oplopen tot € 4 575 per jaar. Beide landen kennen een breed scala aan uitgebreide regelingen voor beurzen en leningen, zowel op instellings-, staats- en federaal niveau. Dure universiteiten

als Harvard, MIT en Princeton kijken bij de financiële ondersteuning van de student per jaar naar wat de ouders van de student gelet op hun inkomen kunnen bijdragen aan de studie. Daarvan is de mate van leningen of beurzen afhankelijk. Combinaties van leningen, beurzen en banen («financial aid packages») worden door deze universiteiten als de oplossing gezien om tegemoet te komen aan de financiën die een student nodig heeft voor de opleiding. Een gemiddelde van negen uur betaald werk door de student naast de studie wordt in dit verband als voldoende gezien. Ongeveer 45% van de Harvard-studenten heeft na het afstuderen een leenschuld. Zij lenen tijdens hun under-graduate tussen de 5 000 en 15 000 dollar.

In de VS verstrekt de federale overheid beurzen (Pell Grants) aan studenten uit lagere inkomenscategorieën. De belangrijkste leenfaciliteiten hebben als kenmerk dat de overheid garant staat voor de terugbetaling van de lening die door een private financiële instantie wordt verstrekt. Staten hebben hun eigen beurzen (*scholarships*) voor studenten uit lagere inkomensklassen, die onderling aanzienlijk verschillen. De deelname aan het hoger onderwijs ligt in de VS en het VK hoger dan in Nederland en blijktens OESO-vergelijkingen zijn ook de rendementen in het VK aanmerkelijk hoger dan in Nederland. De negatieve effecten van hoge collegegelden in de VS en het VK op de toegankelijkheid lijken dus beperkt, al moet worden opgemerkt dat studenten uit lagere inkomensklassen relatief ondervertegenwoordigd zijn aan de Amerikaanse *Ivy League*-universiteiten. Oorzaak hiervan is met name het voortraject (vooropleiding, extracurriculaire activiteiten) van deze studenten. Overigens is het niet zo, dat alleen de dure *Ivy League*-universiteiten in de VS topopleidingen aanbieden. Hoog in de *Overall Ranking of USA Universities* staan ook *State Universities* als de *University of Illinois*, de *University of Michigan* en de *University of California-Los Angeles*, die lagere collegegelden vragen. Deze universiteiten zijn veelal selectief aan de poort.

Andere landen met gedifferentieerde collegegelden zijn Nieuw-Zeeland en Australië. Hier heeft collegegelddifferentiatie geen negatieve effecten gehad op de toegankelijkheid, mede dankzij een eenduidige regeling van inkomensafhankelijke terugbetaling gecombineerd met beurzen voor studenten uit lage inkomensklassen.

## 5. Inzet kabinet

Uit het voorgaande blijkt de noodzaak om meer ervaring op te doen met enerzijds selectie en anderzijds differentiatie in collegegelden in verband met verschillen in opleidingen. Tegen deze achtergrond streeft het kabinet ernaar experimenten te faciliteren en goed zicht te krijgen op de vraag welke spelregels in dit verband aan de orde moeten zijn. Daarnaast zal in het voorjaar van 2004 een brede discussie plaatsvinden over het toelatingsbeleid met het veld van hoger onderwijs.

Experimenten zullen zoveel mogelijk moeten aansluiten bij beleid van de instellingen. Er zal echter ook gestreefd worden naar experimenten waar toelatingsbeleid kan bijdragen aan belangrijke doelstellingen van overheidsbeleid. Op het punt van collegegelddifferentiatie is in het IBO-rapport gesteld dat collegegelden bij voorkeur door de instellingen worden vastgesteld. Het kabinet heeft begrip voor de motivatie van deze opvatting, maar wil zeker niet op voorhand uitsluiten dat voor bepaalde opleidingen geldt dat de overheid de collegegelden vaststelt, met name waar het gaat om opleidingen met een duidelijk maatschappelijk belang, waarvoor de overheid een bijzondere verantwoordelijkheid heeft. Bij een eventuele wetswijziging (zie verder hierna) zal dus rekening worden gehouden met het onderscheid tussen de mogelijkheid dat de instelling het collegegeld en de mogelijkheid dat de overheid dat in bepaalde gevallen kan doen.

De voorgenomen experimenten zullen plaatsvinden onder toezicht van de Commissie Toelatingsbeleid, die bestaat uit deskundigen op in ieder geval de terreinen van voortgezet en hoger onderwijs. Het is immers van belang meer zicht te krijgen op de effecten van beide instrumenten op de praktijk

van ons hoger onderwijs, met name waar het de toegankelijkheid betreft. De taken van de commissie hebben betrekking op:

- het toezicht houden op experimenten.
- adviseren over aanpassing van wet- en regelgeving eind 2005 zodat aanpassing in verband met een structurele regeling nog in deze kabinetsperiode kan plaatsvinden.

De Commissie Toelatingsbeleid is een begeleidingscommissie en geen adviesorgaan in de zin van de Kaderwet adviescolleges.

#### *Uitgangspunten experimenten*

Het kabinet hecht eraan dat universiteiten en hogescholen middels begeleide experimenten meer gebruik maken van de ruimte binnen bestaande wet- en regelgeving. Experimenten dienen daartoe te voldoen aan zorgvuldige criteria. Op basis van de brede discussie dit voorjaar zullen de uitgangspunten voor de experimenten nader worden geformuleerd. De belangrijkste uitgangspunten zijn de volgende:

- De autonomie van de instellingen wordt gerespecteerd. De instellingen maken zelf hun keuzes voor het toelatingsbeleid binnen wettelijke kaders.
- Willekeur moet worden tegengegaan. Rechtszekerheid voor de student staat voorop. Dat betekent dat de overheid zorgt voor heldere wettelijke kaders en toezicht op de naleving ervan. Instellingen zorgen voor transparante toelatingseisen en procedures.
- De toegankelijkheid van het hoger onderwijs mag niet verminderen. Er dient een zodanige regeling getroffen te worden dat studenten geen financiële drempels ondervinden om te studeren.
- Het niveau en de kwaliteit van instroom mag niet verminderen. Daar waar vanwege verruiming van het toelatingsbeleid afgeweken wordt van formele opleidingseisen zoals mbo, havo of vwo-diploma's, moet gewaarborgd worden dat het niveau gelijkwaardig is. Daarbij kan gedacht worden aan gebruik van bestaande gestandaardiseerde toelatingstesten, zoals de Scholastic Assessment Test (SAT) voor *undergraduate* studies en de Graduate Management Admission Test (GMAT) of de Graduate Record Examinations (GRE) voor *graduate* studies, dan wel ontwikkeling van nieuwe testen specifiek voor de Nederlandse situatie.
- Graadmeter voor succes van de experimenten is positief effect op de kwaliteit van het onderwijs en de participatie aan het onderwijs.
- De experimenten staan in principe open voor alle universiteiten en hogescholen en kunnen zowel betrekking hebben op bachelor en masterprogramma's.
- Het toezicht op de experimenten vindt plaats door de Commissie Toelatingsbeleid. De commissie krijgt zelfstandige bevoegdheden, naar model van het in het Verenigd Koninkrijk opgerichte *Office For Fair Access* (OFFA).
- Voor meer ruimte met selectie of collegegelden dient een opleiding vervolgens afspraken te maken met de Commissie Toelatingsbeleid. Deze zou ook de bevoegdheid moeten krijgen een opleiding uit te sluiten van extra ruimte voor selectie of collegegelddifferentiatie.
- Daarnaast zou de Commissie Toelatingsbeleid kunnen uitgroeien tot expertisecentrum voor toelatingvraagstukken en in die rol *best practices* kunnen identificeren en verspreiden.

#### *Type experimenten*

Streven van het kabinet is om in het studiejaar 2004/2005 en 2005/2006 op verschillende terreinen middels experimenten ervaring op te doen met nieuwe toelatingvormen in het hoger onderwijs. In 2004/2005 gaat het om experimenten binnen de marges van de huidige wettelijke regeling. De experimenten in het jaar 2005/2006 zullen plaatsvinden op grond van een experimenteerregeling in de WHW. Een wetsvoorstel hiertoe zal op

korte termijn worden voorbereid, zoals reeds is aangekondigd in de hoofdlijnennotitie «Doelgericht naar 2010».

Het kabinet denkt daarbij aan drie typen experimenten:

1. «Collegegeld min»: experimenten met lagere eigen bijdragen;
2. «Collegegeld plus»: experimenten met hogere eigen bijdragen;
3. «*Talent search*»: experimenten met nieuwe selectievormen.

*Ad 1. Collegegeld min: Experimenten met een lagere eigen bijdrage in «tekorten»-sectoren*

In dit kader zullen in 2004/2005 twee typen experimenten worden gestart.

- a. In de eerste plaats gaat het hier om experimenten met (gedeeltelijke) compensatie van collegegelden bij die studies die relevant zijn om de tekorten op de arbeidsmarkt op te lossen. Een voorbeeld hiervan zijn de bèta- en technisch opgeleiden. Bij dit type experimenten kan geheel of gedeeltelijke kwijtschelding van het collegegeld leiden tot een toename van het aantal studenten<sup>1</sup>. In samenhang met de toekomststrategie die het landelijk innovatieplatform gaat ontwikkelen zal een beperkt aantal opleidingen worden uitgekozen voor experimenten met lagere eigen bijdragen in de bachelorfase. Verwachting is dat studenten na de bachelorfase hun masteropleiding zonder extra financiële prikkels zullen afronden. Aangezien de huidige wet niet toestaat om de collegegelden te verlagen zou de verlaging van de collegegelden in verband met deze experimenten vorm kunnen krijgen door compensatie van de collegegelden via een prestatiebeurs, die als lening wordt toegekend en wordt omgezet in een gift na het behalen van het bachelordiploma. Deze experimenten moeten zicht geven op de vraag of een lager collegegeld bijdraagt aan meer instroom in bepaalde opleidingen.
- b. In de tweede plaats zullen studenten financieel in staat worden gesteld via een «bijspiijkerprogramma» toegang te verwerven tot studies gerelateerd aan tekorten op de arbeidsmarkt. In navolging van experimenten aan de Universiteit van Amsterdam met het zgn. Bètbrugjaar worden experimenten gestart, waarin mensen met belangstelling voor bepaalde opleidingen in de arbeidsmarkttekortensectoren maar met onvoldoende vooropleiding worden bijgespijkerd door deel te nemen aan speciale programma's. Duur en inhoud van de programma's zijn afhankelijk van de competenties van de kandidaat, maar zullen gemiddeld enkele maanden duren. Het verlies aan studiefinancieringsrechten vanwege deelname aan een dergelijk programma zal worden gecompenseerd (voor maximaal 1 jaar). In het kader van deze experimenten zal meer inzicht moeten ontstaan in de vraag of en in hoeverre de toelating tot de desbetreffende opleidingen kan worden geflexibiliseerd. In het Deltaplan bèta en techniek, dat gelijktijdig met deze notitie verschijnt, is een uitwerking opgenomen van de experimenten in de sector bèta en techniek. Voorstellen voor experimenten in andere sectoren kunnen door de instellingen worden voorgelegd aan de Commissie Toelatingsbeleid.

*Ad 2. «Collegegeld plus»: Experimenten met hogere eigen bijdragen*

Het is uitdrukkelijk de bedoeling van dit kabinet om ook meer ervaring op te doen met experimenteren met hogere eigen bijdragen. Binnen de huidige wettelijke kaders wordt daarbij gedacht aan experimenten op de volgende terreinen.

- a. In de eerste plaats worden universiteiten en hogescholen uitgenodigd meer gebruik te maken van de mogelijkheid van een hoger collegegeld voor deeltijdse en duale opleidingen, gegeven dat daarbij vaak sprake is van intensieve programma's. Met name bij duale opleidingen is vaak

---

<sup>1</sup> Zie o.a. SEO/SCO, *Kiezen voor bèta/techniek!*, Thema 3, 2003.

sprake van intensieve programma's die extra begeleiding en extra inzet van personeel van de opleiding vergen.

- b. In de tweede plaats kan gedacht worden aan experimenten waarbij een hogere eigen bijdrage van studenten wordt gevraagd voor extra voorzieningen met een duidelijke meerwaarde die worden aangeboden door de instellingen bij voltijdse opleidingen, bijvoorbeeld in het kader van academische plusprogramma's of «honours tracks». Doel van de experimenten zou moeten zijn hier duidelijkheid over te scheppen. De Commissie Toelatingsbeleid zal bepalen of er sprake is van een aantoonbare evidente meerwaarde en op basis daarvan al dan niet experimenten toestaan. De commissie zal bij de experimenten met hogere eigen bijdragen de toegankelijkheid nauwgezet monitoren en kan waar nodig van de overheid financiële compensatie eisen voor studenten uit minder draagkrachtige groepen.

#### *Ad 3. «Talent search»: Experimenten met nieuwe selectievormen*

- a. Hierbij wordt in de eerste plaats gedacht aan het ontwikkelen en toepassen van gestandaardiseerde toelatingstesten. Afwijking van formele opleidingseisen zoals mbo, havo of vwo-diploma's is alleen toegestaan als het niveau van de aanstaande student gelijkwaardig is aan de vereiste vooropleiding. Daarom zullen experimenten worden ontwikkeld met toelating via bestaande gestandaardiseerde toelatingstesten, zoals de eerder genoemde Graduate Management Admission Test (GMAT) of de Graduate Record Examinations (GRE) voor *graduate* studies, en met de ontwikkeling van nieuwe testen specifiek voor de Nederlandse situatie. Daarnaast zullen deze experimenten betrekking hebben op de toepassing van assessments, waarbij aanstaande studenten worden getoetst op motivatie, kennis, vaardigheden en inzicht, zoals deze inmiddels met name bij hogescholen tot ontwikkeling worden gebracht.
- b. In de tweede plaats worden universiteiten uitgenodigd tot het ontwikkelen van meer brede, selectieve bacheloropleidingen naar model van het *University College* Utrecht. Een dergelijke ontwikkeling is overigens al in gang gezet: nadat in 1998 het *University College* Utrecht is gestart, is er sinds dit studiejaar ook een dergelijk *college* in Maastricht en wordt er gewerkt aan het opzetten van een derde *college* in Middelburg, de *Roosevelt Academy*. Daarnaast zijn er de *honour programs*. De eerder genoemde commissie zal op deze initiatieven toezicht houden en zal vooral de gevolgen voor kwaliteit en toegankelijkheid monitoren.

#### *Financiën*

De kosten voor de «collegegeld min»-experimenten in de sector bèta en techniek worden gedekt vanuit door de middelen, die zijn verbonden aan het Deltaplan Bèta en Techniek.

Voor de overige experimenten is het mijn voornemen gebruik te maken van de vier maal € 15 mln. die in de OCW-begroting 2004 binnen het macrobudget is afgezonderd ten behoeve van prestatieafspraken. Nadere duidelijkheid hierover zal worden geboden bij de Voorjaarsnota 2004.

De discussie over differentiatie van collegegelden zal nauw samenhangen met de discussie over de studiefinanciering. In de huidige Wet op de studiefinanciering zijn geen mogelijkheden voor gedifferentieerde collegegelden; de prestatiebeurs gaat uit van een normbudget waarin het wettelijk collegegeld is verdisconteerd. Er zijn geen mogelijkheden om daarbovenop extra te lenen. Flexibele leenfaciliteiten binnen de studiefinanciering zijn een voorwaarde voor het invoeren van collegegelddifferentiatie met behoud van toegankelijkheid, met name voor studenten uit lage inkomensgroepen. In het kader van het formuleren van de uitgangspunten voor het toekomstige stelsel van studiefinanciering zal daarom worden

onderzocht welke mogelijkheden er zijn om studenten, die dat wensen, in staat te stellen meer en flexibeler te lenen.

*Vervolgtraject*

De Commissie Toelatingsbeleid zal op basis van het verloop van de experimenten en de gevoerde discussie uiterlijk eind 2005 een advies uitbrengen in verband met een toekomstig ruimer toelatingsbeleid rondom selectie en collegegelddifferentiatie. Op basis hiervan zal de Tweede Kamer uiterlijk februari 2006 worden geïnformeerd over de voornemens van het kabinet in verband met het toekomstige toelatingsbeleid en de wetswijzigingen, die daarvoor structureel nodig zijn.

*Interdepartementaal Beleidsonderzoek collegegelddifferentiatie*

In het strategisch akkoord van het kabinet Balkenende I was opgenomen dat differentiatie van collegegelden mogelijk zou moeten worden in geval van specifieke opleidingen met een erkende evidente meerwaarde. In het verlengde hiervan is onder voorzitterschap van prof. dr. J. van Helleman RA een interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) uitgevoerd met het doel na te gaan op welke wijze collegegelddifferentiatie bij opleidingen met evidente meerwaarde in het hoger onderwijs kan worden ingevoerd ter vergroting van de kwaliteit en doelmatigheid, zonder dat dit ten koste gaat van de toegankelijkheid. Volgens het IBO-rapport kan differentiatie in het collegegeld bijdragen aan meer diversiteit, waaronder topkwaliteit, en meer maatwerk in het hoger onderwijs. Verhoging van collegegelden ten opzichte van het huidige wettelijk niveau leidt ertoe dat de *earning capacity* van de universiteit of hogeschool wordt vergroot. Daardoor worden extra kwaliteitsimpulsen bovenop de bestaande minimumkwaliteit ten behoeve van hoogwaardige opleidingen financieel haalbaar. Een opleiding kan op die manier meer bieden (bv. betere begeleiding en apparatuur, topdocenten) dan een goedkopere opleiding. Ook zal een student een meer doordachte en gemotiveerde keuze kunnen maken voor een opleiding. Dit kan het rendement van de opleiding ten goede komen. Verlaging van collegegelden kan voor de instelling een middel zijn om goedkopere opleidingen (bv. opleidingen *on line*, die weinig inzet van personeel vergen) in de markt te zetten, die voor grote aantallen uiteenlopende studenten aantrekkelijk zijn. Ook is verlaging van het collegegeld te overwegen als een prikkel (uiteraard in samenhang met vernieuwing van het onderwijsaanbod) om studenten te motiveren deel te nemen aan opleidingen met lage studentenaantallen.

Effect van verhoging van de collegegelden kan zijn dat getalenteerde studenten door hun financiële of sociaal-economische achtergrond worden gehinderd in hun toegang tot de opleiding. Ervaringen in Australië en Nieuw-Zeeland leren dat het risico van verminderde deelname van studenten afkomstig uit sociaal-economisch zwakkere milieus ondervangen kan worden door leenfaciliteiten op basis van inkomensafhankelijke terugbetaling en beurzen.

Randvoorwaarden voor positieve effecten van collegegelddifferentiatie waarvoor in het IBO-rapport aandacht wordt gevraagd zijn:

- De informatie over de (extra kwaliteit en meerwaarde van de) opleiding moet voor studenten voldoende transparant zijn;
- Universiteiten en hogescholen mogen geen prijsafspraken met elkaar maken, omdat in dat geval studenten minder te kiezen hebben en mogelijk teveel betalen.

Indien ervoor wordt gekozen om collegegelddifferentiatie in te voeren is het volgens het IBO-rapport omwille van de beleidsdoelen van meer differentiatie en ruimte voor internationale profilering wenselijk dat de instellingen (en niet de overheid) de collegegelden vaststellen. Gegeven dat er voldoende informatie beschikbaar is kunnen instellingen en studenten het best bepalen wat de meerwaarde van een opleiding is, zowel in termen van kwaliteit als van het profijt dat studenten later van een opleiding hebben.

Als beleidsvarianten worden onderscheiden:

- Collegegelddifferentiatie bij topmasters
- Collegegelddifferentiatie in de gehele masterfase.
- Collegegelddifferentiatie vanaf het begin van de studie, in de bachelor- en de masterfase, in zowel het hoger beroepsonderwijs als het wetenschappelijk onderwijs.

### *Advies werkgroep topmasters*

Naar aanleiding van de behandeling van het wetsvoorstel over de invoering van een bachelor-masterstructuur in het hoger onderwijs in de Tweede Kamer is een werkgroep onder voorzitterschap van prof. dr. R.S. Reneman ingesteld met de opdracht een advies op te stellen over de wenselijke inhoud en positionering van topmasteropleidingen in het wetenschappelijk onderwijs en de condities en randvoorwaarden waaraan deze moeten voldoen. In het licht van o.a. de ontwikkeling van de Nederlandse kenniseconomie achtte de werkgroep het essentieel dat maatregelen worden genomen die bijdragen aan het zichtbaar maken en erkennen van topkwaliteit. Volgens de werkgroep zijn topmasteropleidingen opleidingen van hoge kwaliteit die én de potentieel beste studenten uit Nederland en daarbuiten aantrekken én topkwaliteit afleveren aan de markt. Topkwaliteit in professiegerichte masters en domeinmasters zal volgens de werkgroep min of meer «vanzelf» ontstaan door de waardering van die kwaliteit door studenten en het afnemend veld. Voor het erkennen van topkwaliteit in onderzoeksmasters zijn volgens de werkgroep vooraf criteria te formuleren.

In het kader van de accreditatie kan de opleiding profileringspunten aangeven, die uitdrukkelijk verband houden met het topniveau van de opleiding. Een keuze voor verschillende typen masteropleidingen en een keuze voor topkwaliteit betekent ook een keuze voor selectie, aldus de werkgroep. Zelfselectie door studenten is niet voldoende. De masteropleiding zal moeten kunnen selecteren op basis van bewezen kwaliteit en potentiële geschiktheid voor de masterfase. Om studenten te prikkelen om te kiezen voor topopleidingen kan gekozen worden voor de invoering van een topbeurzenstelsel, zoals dat bijvoorbeeld in de VS bestaat.

### *Rapporten van de Begeleidingscommissie Decentrale Toelating*

In 1999 werd bij wet<sup>1</sup> een nieuw experimenteel stelsel van toelating in het hoger onderwijs vastgesteld met belangrijke veranderingen in de regeling van de toelating tot de numerus fixusopleidingen bij universiteiten en hogescholen. Daarbij werd het vigerende stelsel van gewogen loting vervangen door een systeem waarbij de instellingen een deel van de studenten zelf mogen toelaten. In de wet werd bepaald dat binnen drie jaar aan de Tweede Kamer een verslag zou worden gedaan over de doeltreffendheid en de effecten van de wet in de praktijk, waarna beslissingen konden worden genomen over een meer definitief systeem. Om de instellingen tijdens deze periode te adviseren en om deze periode te evalueren werd de Begeleidingscommissie Decentrale Toelating ingesteld onder voorzitterschap van mw. mr W. Sorgdrager.

Een fundamentele vraag in de evaluatie was of het Nederlands hoger onderwijs met het huidige toelatingsstelsel voldoende is uitgerust om op belangrijke ontwikkelingen, zoals diversiteit in de studentenpopulatie, competentiegerichtheid van het onderwijs en concurrentie tussen instellingen, te kunnen inspelen.

De Begeleidingscommissie Decentrale Toelating komt in haar eindrapportage tot de conclusie dat een aantal belangrijke ontwikkelingen, zoals individualisering, de ontwikkeling van de kenniseconomie, structuurveranderingen in het voortgezet en hoger onderwijs en een terugtrekkende overheid, in de richting wijst van een systeem, waarin de instellingen onder bepaalde randvoorwaarden (openbaarheid, voorzienbaarheid, transparantie, etc.) zelf studenten voor de bachelorfase van opleidingen selecteren.

Veel opleidingen, die aan de experimenten hebben meegedaan, onderschrijven deze benadering. Selectie wordt door hen met name ingezet vanwege internationale profilering en verbetering van rendement. Ook het Centraal Plan Bureau heeft erop gewezen dat de kwaliteit van opleidingen kan worden verhoogd door selectie, omdat op die manier meer studenten instromen met de juiste aanleid en motivatie voor de opleiding<sup>2</sup>. Kritiek

<sup>1</sup> 3 april 1999, Staatsblad 1999, nr. 170.

<sup>2</sup> CPB (2002), *De pijlers onder de kenniseconomie*.

vanuit de studenten was dat het doel van decentrale toelating om de studenten «het lot in eigen handen» te geven in de experimenten nog onvoldoende uit de verf kwam.

De volgende bij wet geregelde vormen van selectie in het hoger onderwijs kunnen worden onderscheiden:

- *selectie voor de eerste inschrijving propedeutische fase bij numerus fixus-opleidingen* (art. 7.53 en 7.56 WHW). Deze selectie gebeurt via loting voor tenminste 50% van de plaatsen en via decentrale toelating door de instelling. Gegadigden met een gemiddeld eindexamencijfer van acht of hoger worden rechtstreeks toegelaten. In het totaal zijn er dit jaar in ons hoger onderwijs 55 opleidingen met een numerus fixus. Daarvan passen 18 opleidingen decentrale toelating toe (11 in het wetenschappelijk onderwijs, zeven in het hoger beroepsonderwijs).
- *bindend studieadvies* (art 7.8b, derde lid (WHW) leidend tot beëindiging inschrijving bij ongeschiktheid voor opleiding naar het oordeel van instellingsbestuur.
- *post-propedeutische selectie bij opleidingen met een numerus fixus* (7.54.WHW). De wijze van selectie is geheel aan de instelling overgelaten. In het hbo stromen jaarlijks tussen de 6 500 en 8 000 studenten in via postpropedeutische selectie (in het wo vindt hiervan geen registratie plaats).
- *selectie bij aansluitende masteropleidingen* (7.30a WHW). De bezitters van een bacheloropleiding waarvoor de betreffende masteropleiding als aansluitende master is aangewezen hebben automatisch recht op inschrijving. Anderen moeten beschikken over een toelatingsbewijs dat door het instellingsbestuur bij ontoereikende capaciteit geweigerd kan worden. Dit impliceert selectie. De wijze van selectie is aan het instellingsbestuur overgelaten.
- *selectie bij niet-aansluitende mastersopleidingen* (7.30b WHW). Selectie is aan de instelling overgelaten. De eisen kunnen uitsluitend betrekking hebben op kennis, inzicht en vaardigheden die kunnen zijn verworven bij beëindiging van een bacheloropleiding. Dat betekent dat bijvoorbeeld niet op motivatie kan worden geselecteerd; wel op cijfers, maar niet uitsluitend.
- *selectie voor het kunstonderwijs* (artikel 7.26a, tweede lid WHW). Het instellingsbestuur kan eigen criteria vaststellen voor selectie. Deze moeten zich richten op specifieke eigenschappen die zijn verbonden aan opleiding en toekomstig beroep.
- *selectie door opleidingen, die volgens de wet aanvullende eisen mogen stellen* (artikel 7.26 WHW). Hieronder vallen bijv. de opleiding van kader in de gezondheidszorg, de opleiding maritiem officier en de opleiding hoger hotelonderwijs. De aanvullende eisen in de algemene maatregel van bestuur die deze opleidingen aanwijst laten voor bepaalde opleidingen weinig ruimte. Zo mag voor de opleiding maritiem officier alleen als aanvullende eis gelden het bezit van een geneeskundige verklaring, waaruit medische geschiktheid blijkt. Voor het hoger hotelonderwijs geldt daarentegen als aanvullende eis dat de student beschikt over voldoende aanleg en geschiktheid voor de desbetreffende opleiding. Dit laat de instelling veel ruimte voor selectie.
- *selectie in het kader van colloquium doctum*. De instelling kan personen van 21 jaar of ouder die niet aan de wettelijke vooropleidings-eisen voldoen toelaten op grond van een onderzoek. Dit is feitelijk een vorm van selectie.

Om een indicatie te krijgen van collegegelden voor opleidingen die niet van overheidswege worden bekostigd is onderstaand schema opgenomen. Deze prijzen variëren in hoge mate.

Naam instelling	Opleiding	Collegegeld 2002–2003
Universiteit Leiden	MBA International Management	€ 24 000 (1 jaar voltijd)
Universiteit Nyenrode	Internationale MBA	€ 23 000 (13 maanden voltijd)
Technische Universiteit Eindhoven	Business Marketing	€ 25 975 (1 jaar deeltijd)
Katholieke Universiteit Nijmegen	Master Bedrijfskunde	€ 21 000 (2½ jaar deeltijd)
Rijksuniversiteit Groningen	Controllersopleiding	€ 16 700 (2 jaar)
Universiteit Wageningen	MBA Food and Agribusiness	€ 25 000 (2 jaar voltijd)
Universiteit van Tilburg	Contractcursus rechten	€ 120 per cursus (= 4 studiepunten)
Universiteit Maastricht	European Public Affairs	€ 7 500 (½ jaar)
Erasmus Universiteit Rotterdam	Postdoc Accountancy	€ 10 975 (2½ jaar)
Technische Universiteit Delft	Master of Business Telecommunications	€ 32 500 (1 jaar)
Hogeschool Rotterdam	MBA	€ 17 500 (2 jaar deeltijd)