

# *Acceptatie van selectie?*

Een discoursanalyse om de beleidsverandering van loting naar selectie bij de toegang tot het hoger onderwijs te beschrijven.

## *Onderzoeksrapport*



*Martin de Jong – 3532771  
19 augustus 2013*

Martin de Jong  
Onderzoeksrapport

*Afstudeerrichting: Publieke verantwoordelijkheden*

*Begeleider: Sebastiaan Steenman Msc*

*Tweede Lezer: Dr. Thomas Schillemans*

*19 augustus 2013*



**Universiteit Utrecht**

## Voorwoord

Vier jaar geleden liep ik begin juli vol spanning elke dag naar de brievenbus. Ik had mijn examen ruim gehaald, maar was toch niet verzekerd van de toelating tot de universitaire opleiding die mijn eerste keus was: Bestuurs- en Organisatiewetenschappen. Dit omdat ik geselecteerd moest worden uit ongeveer driehonderd andere studenten, die allemaal vochten om de negentig toegangsbewijzen. Daarvoor moest ik onder andere een motivatiebrief schrijven, en deze in een gesprek moeten toelichten. Ik werd toegelaten, en vier jaar later ligt deze scriptie voor u, over de toelating van onder andere Bestuurs- en Organisationswetenschap, waarmee ik mijn master Bestuur en Beleid hoop af te ronden.

Veertig jaar geleden was ik waarschijnlijk eveneens vol spanning elke dag naar de brievenbus gelopen. Maar toen lag de toelating nog minder in mijn eigen handen. Van 1972 tot 1999 was loting namelijk de gangbare selectiemethode. De afgelopen vijftien jaar is de toelating echter behoorlijk veranderd. In deze scriptie ga ik op zoek naar de oorzaken van deze beleidsverandering. Hoe kan het dat in de afgelopen jaren de toelating tot het hoger onderwijs zo ingrijpend is veranderd? Daarvoor sprak ik onder andere met één van de weinige Ministers van Staat van Nederland: Dr. Jos van Kemenade.

Ik wil mijn begeleider, Sebastiaan Steenman, danken voor alle feedback. Hoe laat ik een stuk ook inleverde, de volgende dag was het altijd voorzien van opbouwende kritiek. Daarnaast wil ik mijn vrouw, Marleen, bedanken, die mijn hele scriptie op spelling heeft gecontroleerd, en daarbij ook allerhande ander commentaar heeft geleverd waar ik gretig gebruik van gemaakt heb.

Martin de Jong,  
Houten, 19 augustus 2013

## Managementsamenvatting

De toegang tot het hoger onderwijs is een actueel thema. Er zijn steeds meer opleidingen die (mogen) selecteren voor de toelating tot de studie. Maar toen bijna vijftig jaar geleden de toegang tot het hoger onderwijs voor het eerst onder druk kwam te staan, was er van selectie nog geen sprake. Bij meer aanmeldingen dan studieplaatsen moest er geloot worden. In deze scriptie zal gezocht worden naar de oorzaak van deze beleidsverandering omdat deze uiterst relevant is voor een goed begrip van de huidige discussie.

Er zijn in de bestuurskunde verschillende theorieën die beleidsveranderingen verklaren. In deze scriptie staat de discourscoalities benadering van Maarten Hajer centraal. Deze theorie houdt in dat er twee discourses zijn, die een tegenovergestelde visie op beleid hebben. Er komt een verandering van beleid wanneer één van de discourses groter wordt, en er dus een machtsverschuiving plaatsvindt. Er is voor gekozen om zowel een analyse te maken van de belangrijkste debatten, als twee interviews te houden. De twee interviews zijn gehouden met twee bekende (oud-)politici, die beiden ook minister van Onderwijs zijn geweest: Jos van Kemenade (PvdA) en Loek Hermans (VVD).

Uit de analyse blijkt dat vanaf 1966 de toegang tot het hoger onderwijs eigenlijk continu onderwerp van discussie is geweest. Vanaf die periode kwamen er teveel studenten voor bepaalde opleidingen, zoals geneeskunde en tandheelkunde. De eerste stap was om numerus fixus opleidingen toe te laten. Deze werd genomen in 1972. Tegelijkertijd moest er beslist worden op welke gronden studenten toegelaten mogen worden. In 1972 werd iedereen die gemiddeld hoger dan een 7,5 had voor zijn vwo-examen, toegelaten, en de overige plaatsen werden verloot, waarbij iedereen een even grote kans had. In 1975 werd besloten het gewogen lot in te voeren. Hoe hoger het eindexamencijfer van een student, hoe groter zijn kans op toelating was. In 1998 werd besloten de helft van de studenten toe te laten door middel van het gewogen lot, en de helft door decentrale toelating, waarbij alle studenten die een acht gemiddeld hadden sowieso toegelaten zouden worden. Daarnaast werd in 2005 besloten een experiment te houden met opleidingen die een 'evidente meerwaarde' konden aantonen. Deze opleidingen mochten hun studenten selecteren en hun collegegeld verhogen. In 2011 werd deze wet definitief aangenomen.

Er komt in deze scriptie naar voren dat niet zozeer de veranderingen tussen de discourscoalities verantwoordelijk zijn voor de beleidsverandering van loting naar selectie, maar veel meer de veranderde opvattingen binnen de discourses. Dit lijkt het gevolg van veranderde opvattingen binnen de maatschappij, waar selectie inmiddels breed geaccepteerd lijkt te zijn. Daarnaast speelt ook de internationalisering van het hoger onderwijs een rol; in veel landen is selectie algemeen aanvaard.

# Inhoudsopgave

<b>Voorwoord</b> .....	3
<b>Managementsamenvatting</b> .....	4
<b>Inhoudsopgave</b> .....	5
<b>1. Inleiding</b> .....	8
1.1 Doelstelling.....	9
1.2 Vraagstelling.....	9
1.3 Leeswijzer.....	10
<b>2. Hoger onderwijs in Nederland</b> .....	11
2.1 Ontstaan hoger onderwijs.....	11
2.2 Toegang tot het hoger onderwijs 1966-2013.....	13
2.2.1 1966-1981.....	13
2.2.2 1981-1993.....	15
2.2.3 1994-heden.....	17
<b>3. Strijd om beleid</b> .....	19
3.1 Besluitvormingstheorieën.....	19
3.2 Advocacy coalitions.....	20
3.3 Discourscoalities.....	22
3.4 Egalitarisme en meritocratie.....	25
<b>4. Verantwoording onderzoek</b> .....	28
4.1 Discoursanalyse.....	28
4.2 Analyse Kamerdebatten.....	29
4.3 Interviews.....	31
4.4 Periode.....	31

4.5 Terminologie.....	32
<b>5. Resultaten: analyse debat 1972.....</b>	<b>34</b>
5.1 Periode tot 1972.....	34
5.2 Het meritocratisch discours.....	36
5.3 Het egalitair discours.....	37
5.4 Beschrijving discourscoalities.....	38
<b>6. Resultaten: analyse debat 1975.....</b>	<b>40</b>
6.1 Periode 1972-1975.....	40
6.2 Het egalitair discours.....	40
6.3 Het meritocratisch discours.....	42
6.4 Het amendement Vermaat.....	43
6.5 Beschrijving discourscoalities.....	44
<b>7. Resultaten: analyse debat 1999.....</b>	<b>45</b>
7.1 Opstelling CDA.....	46
7.2 Opstelling PvdA.....	46
7.3 Het meritocratisch discours.....	48
7.4 Het egalitair discours.....	48
7.5 Cijfers binnen decentrale selectie.....	50
7.6 Beschrijving discourscoalities.....	50
<b>8. Resultaten: analyse debat 2005.....</b>	<b>52</b>
8.1 Het meritocratisch discours.....	52
8.1 Wanneer evidente meerwaarde.....	53
8.3 Het egalitair discours.....	54
8.4 Beschrijving discourscoalities.....	55

<b>9. Resultaten: analyse debat 2011</b> .....	57
9.1 Het meritocratisch discours.....	57
9.2 Het egalitair discours.....	58
9.3 Opstelling GroenLinks.....	59
9.4 Opstelling PvdA.....	60
9.5 Beschrijving discourscoalities.....	60
<b>10. Conclusie</b> .....	62
<b>11. Discussie</b> .....	64
<b>12. Literatuurlijst</b> .....	65
12.1 Kamerstukken.....	66
12.2 Interviews.....	67

## ***1. Inleiding***

Afgelopen januari werd bekend dat het komende schooljaar veel meer opleidingen studenten door middel van selectie zullen toelaten in plaats van door loting (NOS, 2013). Een trend die de afgelopen jaren steeds duidelijker is geworden, sinds 1998 stijgen jaarlijks de opleidingen die studenten toelaten doormiddel van (decentrale) selectie. Selectie mag alleen onder bepaalde, vastgestelde omstandigheden. Zo moeten studenten met gemiddeld een acht op hun cijferlijst van het vwo, direct toegelaten worden. Maar de trend is duidelijk. Selectie wordt steeds breder toegepast, terwijl loting langzaam verdwijnt. De studie geneeskunde stond altijd bekend als lotingstudie, maar de meeste opleidingen laten studenten tegenwoordig alleen nog maar via een decentrale selectie toe. Dit is een belangrijke maatschappelijke en politieke verschuiving. Selectie is namelijk totaal anders dan loting. Niet degene die 'geluk' heeft wordt toegelaten, maar degene die de toegang het meest 'verdiend'.

Uit de ontwikkelingen van de afgelopen jaren lijkt een toenemende politieke acceptatie voor selectie bij de toegang tot het hoger onderwijs te spreken, terwijl loting een achterhaald begrip lijkt te worden. Over deze keuze is jarenlang onenigheid geweest binnen de politiek, maar nu raakt selectie algemeen geaccepteerd. Hier ligt een brede maatschappelijke discussie aan ten grondslag. Loting heeft alles te maken met een eerlijke kans. Iedereen die gekwalificeerd is, mag toegelaten worden. Daarmee is loting een selectiemaniër die politici die een egalitaire samenleving voorstaan, aanspreekt, omdat het iedereen gelijke kansen geeft. De meer meritocratisch georiënteerde politicus vindt echter dat selectie het meest eerlijk is, omdat dan degenen die het meeste recht hebben op een studieplaats, toegelaten worden. De studieplaats moet verdiend worden. Dit lijken fundamentele opvattingen, die niet zullen wijzigen. Toch is er de afgelopen jaren een ingrijpende wijziging opgetreden in de praktijk, een verschuiving van loting naar selectie, van het egalitaire naar het meritocratische uitgangspunt. De vraag naar de oorzaak van deze wijziging staat centraal in deze scriptie. Deze beleidsverandering is namelijk van groot belang voor de toegang tot het hoger onderwijs in Nederland. In dit onderzoek zal vanuit de bestaande bestuurskundige theorieën een verklaring gezocht worden voor deze beleidsverandering.

Wat is de maatschappelijke relevantie om onderzoek te doen naar deze beleidswijziging? We leven in een tijd waarin door de economische crisis de overheid elk jaar met een enorm begrotingstekort zit. Dit betekent dat er veel aandacht is voor de gebieden waarop eventueel bezuinigd kan worden. Het onderwijs is zo'n beleidsterrein. Veel geld gaat 'verloren' door studenten die voortijdig met hun studie stoppen. Zij hebben geen diploma en de opleiding krijgt dus geen bekostiging. Dit is vanuit elk perspectief bekeken onwenselijk. Daarom is er veel aandacht voor mogelijkheden om studenten sneller te laten afstuderen, zonder dat ze daarbij overstappen naar een andere studie. Één van de oplossingen die aangedragen wordt is selectie. Tot voor kort was dit in Nederland niet mogelijk, omdat de overheid verbood dat opleidingen studenten selecteerden. Of dit werkelijk de match tussen student en opleiding verbetert, is niet relevant voor dit onderzoek. Relevant is de vraag hoe het zo ver heeft kunnen komen. Waarom mogen opleidingen nu wel



selecteren van de politiek? Voor een goede begrip van de huidige discussie, is een onderzoek naar deze beleidsverandering cruciaal, zeker omdat deze beleidsverandering is nooit eerder is onderzocht.

Beleidsverandering is een centraal thema binnen de bestuurskunde. Maar elke beleidsverandering is uniek en zal nooit volledig te verklaren zijn door één van de gangbare theorieën. Elke studie naar beleidsverandering zal daardoor bestaande theorieën kunnen aanvullen met gevonden feiten. In deze scriptie zal de discourscoalitiesbenadering centraal staan, zoals beschreven in het derde hoofdstuk van deze scriptie. Daarmee is dit onderzoek gelijk een test voor deze theorie. Kan de beleidscoalitiesbenadering, zoals beschreven door Maarten Hajer, de verandering van loting naar selectie bij de toegang tot het hoger onderwijs, verklaren? Uit de bevindingen blijkt namelijk, dat de onderzochte beleidsverandering niet zozeer het gevolg is van veranderingen tussen coalities, maar meer van veranderingen binnen de discourscoalities. Dit is een aanvulling op de theorie van Maarten Hajer, zoals die beschreven is in het theoretische deel van deze scriptie. Op deze aanvulling wordt in de discussie teruggekomen.

Daarnaast is er in de wetenschap momenteel veel aandacht voor loting en selectie, vanwege de actualiteit, maar er is nog nooit onderzoek gedaan naar het discours waarin de mogelijkheid tot selectie tot stand is gekomen. Terwijl dit voor een goed begrip van de huidige discussie, uiterst belangrijk is. Deze studie poogt dit hiaat in te vullen en daarmee de wetenschappelijke discussie over loting en selectie, van een belangrijke achtergrond te voorzien.

### **1.1 Doelstelling**

Het doel van deze scriptie is het begrijpen van de beleidswijziging van loting naar selectie bij de toegang tot het hoger onderwijs. Beleidsverandering is een breed begrip en er zijn ook veel theorieën die veranderingen van beleid verklaren. In deze scriptie zal de politieke invalshoek centraal staan met daarbij de discourscoalities die in de politiek tot stand kwamen op dit thema. Deze methode gaat vooral in op de betekenisgeving van beleid. De analyse begint in 1966, zodat bijna vijftig jaar onderwijsbeleid onderzocht zal worden.

### **1.2 Vraagstelling**

Uit bovenstaande doelstelling valt de volgende vraagstelling af te leiden:

- *Door welke beleidsveranderingen is selectie in plaats van loting gangbaar geworden bij de toegang tot het hoger onderwijs?*

In deze scriptie zal een antwoord geformuleerd worden op deze vraagstelling, aan de hand van de beantwoording van onderstaande vier empirische onderzoeksvragen.

- *Welke beleidsveranderingen in de toegang tot het hoger onderwijs hebben er plaatsgevonden in de periode 1966-2013?*
- *Hoe werden deze beleidsveranderingen in de toegang tot het hoger onderwijs door verschillende partijen beargumenteerd?*

- *Welke veranderingen in de samenstelling van discourscoalities zijn er geweest in de periode 1966-2013?*
- *Hoe werd het selectiediscours bij de toegang tot het hoger onderwijs dominant?*

Deze deelvragen zijn leidend bij de analyse van de verschillende debatten in het resultatenhoofdstuk. Voordat deze empirische vragen onderzocht zullen worden, zal een theoretisch antwoord geformuleerd worden op de hoofdvraag. Deze vraag is als volgt geformuleerd:

- *Hoe valt de beleidsverandering van loting naar selectie bij de toegang tot het hoger onderwijs theoretisch te verklaren?*

### **1.3 Leeswijzer**

Voordat in het derde hoofdstuk van deze scriptie een antwoord geformuleerd zal worden op de bovenstaande theoretische deelvraag, zal eerst in het tweede hoofdstuk een beschrijving van het hoger onderwijs in Nederland gegeven worden. Hoe is het hoger onderwijs ontstaan, en welke veranderingen wat betreft de toelating tot het hoger onderwijs zijn er geweest in de afgelopen jaren? In de methode zal een verantwoording gegeven worden van de gekozen methoden en waarom er gekozen is voor de periode 1966 tot heden. Het resultatenhoofdstuk van deze scriptie is opgedeeld in vijf deelhoofdstukken, die elke een specifieke discussie beschrijven. Aan het einde van elk deelhoofdstuk zal de balans opgemaakt worden: hoe verhouden de discourscoalities zich tot elkaar en welke partijen zijn overgestapt? Uiteraard zal ook deze scriptie afsluiten met een conclusie en een discussie.

## **2. Hoger onderwijs in Nederland**

Het onderwerp van deze scriptie is de beleidswijziging in de toelating tot het hoger onderwijs in de afgelopen vijftig jaar. Twee zaken uit de hoofdvraag vragen om verdieping, namelijk de toegang tot het hoger onderwijs en de theorieën over beleidswijzigingen. Op de theorieën achter beleidswijzigingen zal in het volgende hoofdstuk ingegaan worden. In dit hoofdstuk zal ingegaan worden op (de toegang tot) het hoger onderwijs in Nederland. Om daar een duidelijk beeld van te krijgen, is het allereerst nodig om helder te hebben wat het hoger onderwijs in Nederland inhoudt en welke geschiedenis het hoger onderwijs heeft. Vervolgens is van belang om te weten hoe de toegang tot het hoger onderwijs zich ontwikkeld heeft en welke wijzigingen daarin zijn doorgevoerd. Want om een verklaring te zoeken voor een beleidswijziging, moet allereerst duidelijk zijn wat er precies is veranderd. In dit hoofdstuk zal op beide terreinen ingegaan worden.

### **2.1 Ontstaan hoger onderwijs**

Al sinds mensenheugenis wordt er onderwijs gegeven aan jongeren. Vooral wanneer jongeren in een klooster gingen en toetraden tot de geestelijkheid, kregen ze les in onder andere lezen, schrijven en wiskunde. Ook gaven geestelijken in de steden les aan, vooral hoger opgeleide, jongeren. Dit is echter nog geen vorm van hoger onderwijs. Pas in de twaalfde eeuw wordt er voor het eerst een vorm van hoger onderwijs gegeven aan burgerjongeren. Door de opkomst van de steden krijgen kloosters steeds vaker de taak om belangrijke jongeren een studie te bieden (profileren). Tot dan toe waren er alleen meesters of geestelijken in dorpschooltjes en was het kloosteronderwijs alleen voor degenen die geestelijke wilden worden. Het eerste onderwijs bestond alleen uit taal en wiskunde, het vervolgonderwijs alleen uit theologie of rechten. In de Late Middeleeuwen ontstaan naast Kloosterscholen ook her en der in Nederland Latijnse scholen, waar jongeren van 16 á 17 jaar filosofisch onderwijs krijgen, voornamelijk in de ethiek. Dit is echter geen voorbereiding op het wetenschappelijk onderwijs, maar een vervanging ervan (Dodde, 1993, 28). De enige Universiteit in de Nederlanden is namelijk gevestigd in Leuven, en het is voor vrijwel niemand weggelegd om daar te studeren. Daarmee is er tot ver in de Middeleeuwen nagenoeg geen mogelijkheid voor jongeren om hoger onderwijs te genieten.

Vaak vanuit een kloosterschool ontstaan er her en der in Europa Universiteiten. Nederland heeft echter nog geen universiteit. Pas in 1575, na de bevrijding van Leiden, krijgt de stad als dank voor het verzet tegen de Spanjaarden de eerste Universiteit van Nederland. Tien jaar later volgt de universiteit van Franeker en in de 17<sup>e</sup> eeuw komen er nog vier universiteiten bij (CBS). Hiermee is de basis gelegd van wat wij nu het hoger onderwijs noemen. Wel waren de opleidingen die gegeven werden voornamelijk 'vakopleidingen'. Veel meer dan rechten, theologie en geneeskunde kon men niet studeren, maar de universiteit van Leiden bestaat nu nog steeds, ruim vier eeuwen later. Ook was de toegang ervan voornamelijk weggelegd voor de elite. Als gewone burgerjongen moest je vaak werken voor de kost, en studeren was er dan niet bij.

In 1682 wordt de 'Haagsche Teeken-academie' opgericht. Dit is nu de Koninklijke Academie van Beeldende Kunsten. Hoewel deze opleiding toen nog niet als zodanig bestempeld werd, kan dit gezien worden als de eerste hbo-opleiding in Nederland (CBS). Later zouden er meer 'hogere vakscholen' volgen, maar hun leerlingaantallen blijven vrijwel altijd beperkt (Dobbe, 1997, 47). In tegenstelling tot de universiteiten vielen deze opleidingen namelijk niet onder een bepaald erkend niveau en ze vielen ook zeker nog niet onder de brede noemer van wat wij nu hoger onderwijs noemen. Daardoor gingen jongeren die een vak wilden leren vrijwel altijd naar de Gildeschool, waar gildelieden hen het vak bijbrachten (Dobbe, 1997, 42). Wanneer een leerling zijn examens van het gilde haalde, wist iedereen dat hij vakbekwaam was, waardoor de noodzaak voor centrale hogescholen ontbrak.

In de zeventiende, achttiende en negentiende eeuw blijven de studentenaantallen van de universiteiten laag (Jensma en De Vries, 1997,16). Er zijn dan ook maar drie universiteiten, in Leiden, Groningen en Utrecht. Op deze universiteiten wordt nog steeds in maar enkele vakgebieden onderwezen, zoals de exacte vakken, rechtsgeleerdheid, theologie, letterkunde en geneeskunde (Dobbe, 1997, 65). In 1876 wordt de wet op het hoger onderwijs vastgesteld, alle universiteiten die op dat moment bestaan vallen vanaf dan onder één wet (Bemmel). Vanaf dit moment gaan de studentenaantallen van de universiteiten groeien, een groei die vanaf dan onafgebroken doorzet tot het aanbreken van de Tweede Wereldoorlog (Jensma en de Vries, 1997, 17). Het aantal benoemingen van hoogleraren vertoont eenzelfde trend. Dit kwam enerzijds doordat er meer studenten kwamen, anderzijds was door de wet op het hoger onderwijs het instellen van een leerstoel gemakkelijker geworden (Jensma en De Vries, 1997, 25). Maar nog altijd is de toegang tot het hoger onderwijs voornamelijk voor de elite.

In de negentiende eeuw is er weinig vraag naar hogere vakopleidingen. Door de industrialisatie zijn er vooral arbeidskrachten nodig en zij hoeven geen diploma te hebben voor hun vaak simpele werk. In het begin van de twintigste eeuw neemt de vraag naar geschoolde werknemers echter toe, en dan ontstaan er zowel bloeiende vooropleidingen, als avondopleidingen voor werknemers die naast hun baan een diploma willen halen (Dobbe, 1997, 88). Er is echter grote verscheidenheid binnen deze opleidingen en ze vallen ook niet onder één wet, zoals het universitair onderwijs. In 1919 wordt er daarom een wet ingesteld voor het hogere beroepsonderwijs, de zogenaamde nijverheidswet (Bemmel, 2006). Deze wet zorgt er wel voor dat vrijwel alle opleidingen die wij nu als hoger onderwijs zien, onder één wet vallen, maar er is nog zeker geen gelijkwaardigheid. De zogenaamde ambachtsscholen zijn nog steeds elitaire scholen, waar kinderen van arbeiders vrijwel niet op terecht komen, onder andere door de studieduur van drie jaar (Dobbe, 1997, 92). Dat is te lang voor jongeren uit de arme milieus, zij moeten werken om in leven te blijven of om bij te dragen aan de kosten van het gezin.

Het Nederlandse onderwijssysteem is echter nog altijd niet eenduidig. Zo is er geen duidelijke definitie van laag, middelbaar en hoger onderwijs en vallen de verschillende schoolsoorten onder verschillende wetten. Tussen 1910 en 1940 worden negen pogingen ondernomen om het Nederlandse onderwijsbestel te hervormen, echter geen enkele poging heeft resultaat (Dobbe, 1997, 103). Na de

Tweede Wereldoorlog wordt er verder nagedacht over de opzet van een nieuwe onderwijsstelsel. Deze opzet wordt uiteengezet in de eerste en later in de tweede onderwijsnota (Dobbe, 1997, 107). De kern van deze nota's is een onderscheid tussen vier verschillende vormen van onderwijs: het kleuter-, basis-, voortgezet en wetenschappelijk onderwijs. Op basis van de tweede onderwijsnota wordt een uitgebreide wet ontworpen, die het hele voortgezet onderwijs regelt. Deze wet wordt in 1963 aangenomen en in 1968 ingevoerd: de zogenaamde Mammoetwet. Officieel heet deze wet de 'wet op het voortgezet onderwijs'. Door deze wet is duidelijk wat voortgezet onderwijs is, en welke opleidingen onder het hoger onderwijs vallen. Opvallend is dat de hbo's onder deze wet op het voortgezet onderwijs vallen, en dus niet als hoger onderwijs gezien worden (Dobbe, 1997, 118). Voor het eerst is er echter wel duidelijkheid over wat een hbo-instelling is en wat een instelling is voor voortgezet of middelbaar onderwijs.

Tevens is vanaf dit moment al het onderwijs in Nederland wettelijk geborgd onder twee wetten, omdat al vanaf 1876 de wet op het hoger onderwijs van kracht is voor de universiteiten. Vanaf dit 1963 kan er dus met recht over hoger onderwijs gesproken worden als samenvoeging van hogescholen en universiteiten, met de aantekening dat voor de wet de hbo's voortgezet onderwijs zijn (CBS). Pas in 1993 is er door de invoering van de wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek, duidelijkheid. Vanaf dan vallen hbo's, universiteiten en de open universiteit officieel onder de benaming hoger onderwijs (CBS). Tegelijkertijd is in de periode na de Tweede Wereldoorlog het elitaire karakter van het hoger onderwijs aan het afnemen. De babyboomgeneratie gaat vanaf de jaren zestig massaal op zoek naar een studie. Dit zorgt voor nieuwe problemen, want niet iedereen kan toegelaten worden. Daar begint dan ook de discussie die in deze scriptie centraal staat.

## **2.2 Toegang tot het hoger onderwijs 1966-2013**

Dit onderzoek begint in 1966. In dat jaar wordt er namelijk voor het eerst gesproken over een beperking van de toelating. In deze paragraaf zal ingegaan worden op de veranderingen in het hoger onderwijs die van invloed zijn op de toegang ervan.

### ***2.2.1 1966-1981: Herstructurering van het wetenschappelijk onderwijs***

In 1960 komt er een nieuwe wet voor het universitaire onderwijs: de Wet op het Wetenschappelijk Onderwijs (WWO). Deze wet komt in de plaats van de uit 1876 stammende Hoger Onderwijswet. Naast de Universiteiten vallen ook de technische, landbouwkundige en economische hogescholen onder deze wet (Kosters en Verwayen, 1995: 7). Deze wet is een eerste reactie op de steeds stijgende kosten in het hoger onderwijs, en beperkt de autonomie van student en docent enigszins. Toch zullen de kosten blijven stijgen, onder andere vanwege het enorm lage rendement van de opleidingen (Kosters en Verwayen, 1995: 7). Daarom stelt de Academische Raad (AR) in 1967 voor om de universitaire studie te scheiden in een baccalaureaat en een doctoraal. Het baccalaureaat zou idealiter drie of vier jaar moeten duren, het daaropvolgende doctoraal één á twee jaar. Hierbij zou de doctoraal primair zijn voor studenten die zich in de toekomst met de wetenschap zouden willen bezighouden. Echter, de onderwijsinstellingen zien niets in dit plan, omdat zij geen behoefte zien aan kortere studies of jonger afgestudeerden. Ook op

het ministerie zijn de ambtenaren niet enthousiast, waardoor er geen baccalaureaat en doctoraal wordt ingesteld. Hierdoor blijven de opleidingen even duur, en ook even lang duren, waardoor de toelating in de komende jaren in het geding komt.

Ondertussen is er een regeringscommissie benoemd onder leiding van de rector magnificus van de universiteit van Eindhoven: Posthumus. Hij publiceert in 1968 de Nota Posthumus, waarin hij pleit voor een kortere studieduur, een verbetering van de doorstroming en een bevordering van de differentiatie in het hoger onderwijs (Kosters en Verwayen, 1995: 9). Om aan de drie doelen waarvoor hij pleit tegemoet te komen stelt Posthumus voor om het universitaire onderwijs in drie delen te knippen. Allereerst is er een propedeuse van één of twee jaar, vervolgens een doctoraal van maximaal vier jaar en voor degenen die verder willen in de wetenschap een postdoctoraal, waarin de vorming tot wetenschappelijk onderzoeker centraal staat (Kosters en Verwayen, 1995: 10). De reacties zijn verdeeld. De overheid en de academische raad zijn vrij positief, de academische wereld en in het bijzonder de docenten niet. Zij vinden dat de academische vrijheid wordt aangetast, terwijl de studenten vinden dat hun academische vorming in de knel komt.

Opvallend is dat Posthumus het Hoger beroepsonderwijs wel noemt in zijn nota, maar dat het HBO formeel onder het voortgezet onderwijs valt, door de Mammoetwet uit 1968. Ook politiek wordt dit als een probleem ervaren, waardoor er meer aandacht is voor de samenhang van wo en hbo en de hervorming van het hoger onderwijs, dan voor de aanbevelingen van Posthumus, die alleen voor het Wetenschappelijk onderwijs golden. Hierdoor komt er pas in 1971 een ambtelijke uitwerking van de nota Posthumus. Dit was een voorstel voor de Wet herstructurering Wetenschappelijk Onderwijs. Volgens de memorie van toelichting bij deze wet is de herstructurering vooral nodig door de gestegen kosten van het hoger onderwijs en de hoge gemiddelde afstudeerleeftijd (Kosters en Verwayen, 1995: 12). In deze wet zegt de minister dat deze los moet worden gezien van de discussie over meer samenhang met het hoger beroepsonderwijs, omdat het directe doel van het wetenschappelijk onderwijs in tegenstelling tot het beroepsonderwijs, niet ligt in het opleiden van studenten voor de arbeidsmarkt (Kosters en Verwayen, 1995: 13).

De adviezen van Posthumus worden grotendeels overgenomen. Opvallend is dat de propaedeuse een soort toegang wordt voor het doctoraal, waarmee er een selectie plaatsvindt in het eerste of tweede jaar van de studie. Dit is wat betreft de toegang tot het universitair onderwijs nieuw. Over de instroom van leerlingen uit het HBO rept deze wet niet, waardoor de Academische Raad zich tegen deze herstructurering kant, omdat er geen duidelijkheid bestaat over een eventuele doorstroom van HBO studenten naar het Wetenschappelijk onderwijs (Kosters en Verwayen, 1995: 13). Op het voorstel om de universitaire studie in principe te verlagen naar vier jaar oordeelt de Academische Raad echter voor het eerst positief, al vindt ze dat er uitzonderingen mogelijk moeten blijven (Bijleveld en Buissink, 1985: 12-14). Hierdoor worden de kosten verlaagd, zonder dat dit gevolgen heeft voor de instroom van studenten.

Wat betreft selectie is het opvallend dat de sectie Wiskunde alleen een cursusduur van vier jaar wil accepteren, wanneer het mogelijk wordt om te selecteren bij het toelaten van studenten (Bijleveld en Buissink, 1985: 20). De onderwijsraad merkt bij

het wetsvoorstel op dat zij verwacht dat de verwachte kostenbesparing miniem zal zijn en dat een langere studieduur voor sommige opleidingen nodig zal blijven. Uiteindelijk komt in 1975 de uiteindelijke wet herstructurering tot stand. Dit is wel nodig ook, omdat de kosten van het wetenschappelijk onderwijs tussen 1954 en 1974 gegroeid zijn van 9 tot 24 procent van de totale onderwijsbegroting (Kosters en Verwayen, 1995: 15). Echter, hoewel de wet herstructurering wordt geplaatst in het staatsblad, wordt de wet nooit ingevoerd. In 1978 schuift de dan nieuwe minister Pais het voorstel namelijk op de lange baan (Kosters en Verwayen, 1995: 20). Enerzijds komt dit doordat de wet teveel ruimte laat, door partijpolitieke overwegingen is bijvoorbeeld de verkorting van de studieduur naar vier jaar weggelaten. Hierdoor voldoet de wet niet meer aan de eisen die Posthuma stelde. Daarnaast is er veel meer urgentie en vraag naar een omvattend plan voor zowel het HBO als het WO. In 1975 is minister van Kemenade hiervoor al met een nota gekomen, de nota Hoger onderwijs in de toekomst (HOT-nota) (Kosters en Verwayen, 1995: 19). Deze nota moet het WO en HBO in samenhang brengen, maar ook deze nota wordt nooit omgezet in beleid.

In 1979 formuleert minister Pais een voorstel voor de wet tweefasenstructuur, dat in 1981 ook daadwerkelijk door de Kamer wordt aangenomen. Deze wet grijpt behoorlijk in het wetenschappelijk onderwijs in, doordat het universitair onderwijs wordt verdeeld in twee fasen, een eerste fase van vier jaar en een tweede fase van twee jaar. De tweede fase is beperkt toegankelijk, maximaal veertig procent van de studenten komt hiervoor in aanmerking (Kosters en Verwayen, 1995: 23). Voor de vierjarige studie mag je ook nog maar zes jaar als student ingeschreven staan. Door deze maatregelen hoopt de minister de kosten van het universitaire onderwijs terug te dringen. Dit zijn belangrijke wijzigingen, die de toelating van het universitair onderwijs beperken.

De tijd leent zich voor een ingrijpende wijziging van het wetenschappelijk onderwijs, omdat de academische wereld haar krediet lijkt te hebben verspeelt (Kosters en Verwayen, 1995: 22). De universiteiten houden namelijk star vast aan de lange studieduur en wijst elke wijziging van het wetenschappelijk onderwijs van de hand. Al sinds de wet op het Wetenschappelijk Onderwijs uit 1960 wordt er nagedacht over herziening van het wetenschappelijk onderwijs, en deze herziening is met de wet tweefasenstructuur een feit. Volgens velen is deze wet echter te laat en te weinig (Kosters en Verwayen, 1995: 25). Ook is er nog bijna geen samenhang met het HBO. Er is weliswaar in 1977 een wet Wederzijdse doorstroming gemaakt, die studenten de mogelijkheid biedt in het eerste jaar van hun studie over te stappen van HBO naar WO en omgekeerd, maar er wordt nagenoeg geen gebruik van deze wet gemaakt (Kosters en Verwayen, 1995: 24-25).

### ***2.2.2 1981-1993: Naar meer samenhang in het hoger onderwijs***

In 1981 komt er voor het eerste een rapport uit dat de samenhang tussen het hoger beroeps- en wetenschappelijk onderwijs benadrukt. Het rapport 'eenheid en verscheidenheid van het hoger onderwijs' is de eindrapportage van de Commissie Ontwikkeling Hoger Onderwijs (COHO). De commissie betoogt dat zij geen groot verschil ziet tussen het HBO en het WO, omdat er een enorme verscheidenheid is binnen beide soorten onderwijs, en er ook WO en HBO opleidingen zijn die heel veel

op elkaar lijken (COHO, 1981: 99). Het rapport geeft een heel aantal mogelijke veranderingen van het hoger onderwijs, maar er zal alleen ingaan op de veranderingen die van belang zijn voor de toegang tot het hoger onderwijs, het thema van deze scriptie.

Allereerst stelt de commissie voor om alleen studenten met een vwo-diploma toe te laten tot het universitair onderwijs. Daarmee vervalt de propeadeuse van het HBO, die voor havisten de toegang tot het WO mogelijk maakte (Kosters en Verwayen, 1995: 28). De commissie is ook voor toegang twee fasen in het hoger onderwijs, zoals in de wet tweefasenstructuur ook was opgenomen. Daarnaast pleit de commissie voor ingangselectie van zowel de eerste als de tweede fase in het hoger onderwijs. Vervolgens mogen er echter geen aanvullende eisen of drempels meer gesteld worden. De commissie noemt dit een expeditiemodel, als tegenhanger van het veldloopmodel. Dus geen hindernissen onderweg, maar juist door gezamenlijke inspanning een uiteindelijke finish van alle deelnemers (Kosters en Verwayen, 1995: 28).

Het zit de commissie echter niet mee, want op het moment dat het rapport af is, is de regering demissionair en wordt er daardoor niets mee gedaan (Kosters en Verwayen, 1995: 29). De HBO-raad reageert wel, en zij geeft aan dat de selectie per instelling absoluut niet wenselijk is. Dit omdat de HBO-raad vreest voor het ontstaan van een 'prestigeladder', waarmee tegen het Nederlandse gelijkheidsbeginsel in gegaan zou worden (Kosters en Verwayen, 1995: 29). De academische raad is ook tegen de voorstellen van de COHO, omdat haar achterban, de academische docenten, gelijk gesteld zouden worden met docenten op de hbo-instellingen. Uit alle reacties kan worden opgemaakt dat er wel degelijk interesse is in de uitkomsten van het COHO rapport, maar dat aan een gelijkstelling van het HBO en WO geen behoefte is (Kosters en Verwayen, 1995: 30).

De jaren tachtig kenmerken zich door een economische crisis die ook aan het hoger onderwijs niet voorbij gaat. Zowel het HBO als het WO krijgen te maken met bezuinigingen. Voor het WO is dat het Taakverdeling en Concentratie (TVC) plan, voor het HBO de operatie Schaalvergroting Taakverdeling en Concentratie (STC). Beide operaties zijn succesvol. Het TVC plan levert de schatkist bijna 400 miljoen euro op en de operatie STC zorgt voor een drastische reductie van het aantal hbo-instellingen van vierhonderd tot circa tachtig in 1994 (Kosters en Verwayen, 1995: 32). Maar tegelijkertijd is er in deze periode weinig discussie over bijvoorbeeld de voorstellen uit het COHO-rapport, omdat de economische crisis de boventoon voert en er vooral bezuinigd dient te worden. Hierdoor komt de toelating onder druk, zonder dat hier een doordacht plan achter zit.

In 1986 komt minister Deetman met een wet voor zowel het HBO (WHBO) als het wetenschappelijk onderwijs (WWO). In de wet voor het WO staat dat de tweede fase, zoals ingevoerd bij de wet tweefasenstructuur in 1981, verlengd wordt tot vier jaar en dat degenen die deze tweede fase volgen AiO'ers worden, Assistenten in Opleiding. Het voordeel hiervan is dat de salariering voor rekening van de universiteit komt, en niet meer voor het ministerie (Kosters en Verwayen, 1995: 33). Maar deze twee lossen wetten laten tevens zien dat de beoogde bijeenvoeging van hbo en wo



nog niet van de grond komt. Wel krijgen afgestudeerde hbo'ers promotierecht, zodat ook voor hen de tweede fase van de universitaire opleiding toegankelijk is (Kosters en Verwayen, 1995: 35). Tevens komt in de periode Deetman, de wet open universiteit tot stand. De open universiteit krijgt dezelfde rechten en plichten als de gewone universiteiten, maar het zal nooit een succes worden. De open universiteit wordt voornamelijk door eerder afgestudeerden gebruikt als bijscholing (Kosters en Verwayen, 1995: 37).

1988 is een belangrijk jaartal in de toegang tot het hoger onderwijs. In dit jaar komt namelijk de wet Harmonisatie Collegegelden 1988, tot stand. Tot 1988 was het mogelijk om maar liefst twaalf jaar collegegeld te ontvangen. Men kon twee keer zes jaar studiefinanciering krijgen (Kosters en Verwayen, 1995: 40). Met deze wet kon men maximaal zes jaar studie studiefinanciering krijgen, en maximaal voor één studie. Voor afgestudeerden komt er echter de mogelijkheid om twee jaar studiefinanciering te krijgen, wanneer ze overstappen van het hbo naar het wo of andersom. Zo wordt aan HBO studenten niet de mogelijkheid ontnomen om een academische opleiding te halen (Kosters en Verwayen, 1995: 41).

Vanaf 1989 wordt er gewerkt aan een wet die zowel het hbo als het wo omvat, de Wet op het Hoger Onderwijs en het Wetenschappelijk onderzoek (WHW). Deze wet wordt uiteindelijk in 1993 door het parlement aanvaard, en vanaf dat moment is het hbo pas officieel hoger onderwijs, omdat het van 1968 tot 1993 onder de wet op het voortgezet onderwijs viel (Kosters en Verwayen, 1995: 41). Deze wet was een grote verandering en omvatte veel verschillende zaken. Hier worden alleen de delen genoemd die van belang zijn voor de toegang tot het hoger onderwijs. Allereerst krijgen instellingen de mogelijkheid om maximaal twee vakken te eisen die studenten gehad moeten hebben op het voortgezet onderwijs. Daarnaast krijgen opleidingen ook veel meer vrijheid om opleidingen te starten of te sluiten, al naar gelang er vraag naar is. Ook komt er een bindend studieadvies na de propaedeuse. Als een student een negatief advies krijgt, mag hij geen studie meer volgen aan de desbetreffende instelling (Kosters en Verwayen, 1995: 43).

Ook wat betreft de studiefinanciering veranderen er weer enkele zaken. De maximale tijd dat studenten recht hebben op studiefinanciering wordt teruggebracht van zes naar vijf jaar, en daarnaast wordt de maximale leeftijd om studiefinanciering te ontvangen op 27 jaar gesteld (Kosters en Verwayen, 1995: 44).

### **2.2.3 1994 tot heden**

Vanaf 1994 breekt er een economisch goede tijd aan. Daardoor hoeft er niet bezuinigd te worden en stijgen de studentenaantallen weer. In de opzet van het universitaire onderwijs is er één belangrijke wijziging doorgevoerd. In 2002 is de bachelor-master structuur doorgevoerd, naar aanleiding van het Bolognaproces, waar afgesproken werd dat alle Europese landen een zelfde gradatie hoger onderwijs zouden aanbieden (Hermans, 2013). Dat betekent dat een student zijn bachelor in Nederland kan volgen, en zijn master vervolgens in het buitenland. Of aan een andere Nederlandse universiteit, wanneer hij of zij dat wil.

Daarnaast zijn er in de toegang tot het hoger onderwijs enkele belangrijke wijzigingen geweest in de afgelopen jaren. Zo is in 1999 besloten om in plaats van volledige loting, ook decentrale selectie een plaats te geven bij de toelating tot het hoger onderwijs. De jaren daarna is dit steeds verder opgeschoven richting selectie. Maar deze ontwikkelingen zullen niet in dit hoofdstuk besproken worden, omdat die onderdeel zijn van de analyse zoals uitgevoerd in het resultatenhoofdstuk.

### 3. Strijd om beleid

Hoe valt een beleidsverandering te verklaren? Dat is één van de grote vragen binnen de bestuurskunde en er zijn dan ook allerlei theorieën die een verklaring bieden voor een bepaalde beleidsverandering. Dit onderzoek zal aansluiten bij één van deze theorieën en daarom luidt de vraag die in dit hoofdstuk beantwoord zal worden:

*Hoe valt de beleidsverandering van loting naar selectie bij de toegang tot het hoger onderwijs theoretisch te verklaren?*

Er zijn, zoals gezegd, veel theorieën die beleidsveranderingen verklaren. Het zou onnodig en onoverzichtelijk zijn om al deze theorieën te behandelen, zeker wanneer deze niet gebruikt worden in het empirisch onderzoek. Daarom heeft dit hoofdstuk de vorm van een trechter. Er zal breed begonnen worden met een korte uiteenzetting van verschillende theorieën, maar vervolgens zal er toegewerkt worden naar één theorie, de discourscoalitiesbenadering van Maarten Hajer. Deze theorie zal vervolgens centraal staan in deze scriptie en is tevens de definitie van beleidsverandering die in deze scriptie gebruikt wordt.

#### 3.1 Besluitvormingstheorieën

Er zijn binnen de sociale wetenschappen veel verschillende modellen ontwikkeld die het besluitvormingsproces ontleden of analyseren. In deze alinea worden vier bekende besluitvormingsmodellen beschreven, met daarbij de reden waarom deze niet gebruikt worden in deze scriptie. In de volgende alinea's worden twee andere theorieën beschreven, die uiteindelijk uitmonden in de theoretische beantwoording van de hoofdvraag.

Een veel gebruikte besluitvormingstheorie is het Rational Actor Model van Alison en Zelikow (1999). Dit model ziet besluitvorming als een rationeel proces, waarin de voor- en nadelen van besluiten tegen elkaar afgewogen worden en zo de optimale keuze gemaakt kan worden. Wanneer het doel helder is, kan er rationeel betoogd worden wat het beste middel is. Echter, in het geval van de toegang tot het hoger onderwijs streven niet alle partijen naar hetzelfde doel. Daardoor is het lastig om te voorspellen welke stappen er genomen zullen worden, en is het ook lastiger om gekozen stappen te verklaren. Daarnaast ziet dit model de staat als één geheel, niet als arena waarbinnen verdeeldheid heerst over de te nemen besluiten. Hierdoor heeft dit model onvoldoende verklarende waarde voor de verandering bij de toegang tot het hoger onderwijs.

Een andere besluitvormingstheorie van Alison en Zelikow (1999) is het Governmental Politics Model. Binnen dit model staat de politieke besluitvorming centraal. De uitkomst van een besluit zal afhankelijk zijn van de kracht van de verschillende actoren, de invloed die zij hebben op de besluitvorming en hoe goed de verschillende actoren 'het spel' van de besluitvorming beheersen. Een nadeel van deze theorie is dat er bij een terugblik op een besluitvormingsproces enorm veel informatie nodig is, informatie die in deze korte tijd van het schrijven van de scriptie niet beschikbaar is voor deze scriptie. Daarnaast gaat dit model voorbij aan de kracht van ideeën. Het

gaat niet alleen om de macht die individuele actoren hebben, het gaat ook om de overtuigingskracht van een opvatting.

Charles Lindblom is één van de grootste denkers op het gebied van besluitvorming, en zijn theorie, het incrementalisme, mag in dit theoretisch kader niet ontbreken. Lindblom betoogt dat besluitvorming vaak een kwestie van 'doormodderen' is (1959). Een besluit is vaak een kleine wijziging op de bestaande situatie, waardoor er een grote padafhankelijkheid is. Een andere belangrijke aanname van Lindblom is dat er bij een besluit geen overeenkomst hoeft te zijn over de doelen. Als er maar overeenkomst is over het besluit. Echter, juist bij de besluitvorming bij de toegang tot het hoger onderwijs is er een aantal keer een duidelijke beleidswijziging te zien, die echt verder gaat dan een kleine aanpassing van het bestaande beleid. Daardoor is deze theorie in deze casus niet toereikend.

In dat geval is de Punctuated Equilibrium Theory van Baumgartner en Jones (1991) een optie. Dit besluitvormingsmodel gaat uit dat beleid een lange tijd stabiel blijft, maar dan een plotselinge heftige verandering ondergaat. Dit kan komen door een verandering binnen de maatschappij of een regeringswissel. Zo'n doorbroken evenwicht kan ook het gevolg zijn van een crisis, waardoor de bestaande situatie niet meer houdbaar is en een radicaal andere koers ingeslagen moet worden. Op het eerste gezicht lijkt deze theorie aannemelijk, omdat vaak door externe omstandigheden een beleidsverandering 'afgedwongen' wordt. In het onderwijs is dit terug te zien in het feit dat in het begin van de jaren zeventig de studentenaantallen zo hard stegen dat er een beleidswijziging nodig was om de kosten binnen de perken te houden. Tegelijkertijd is dit niet de meest voor de hand liggende theorie, omdat bij lang niet alle beleidsveranderingen er sprake was van een verandering van de publieke opinie of een regeringswissel. Daarnaast heeft deze theorie geen oog voor een langzaam veranderende opinie binnen de politiek, wat in deze casus het geval lijkt te zijn.

De beleidsverandering van loting naar selectie is niet van de één op de andere dag genomen. Het is ook geen beleidsverandering die is doorgevoerd na een plotselinge urgentie, zoals een dreigende kabinetscrisis of een plotselinge overload aan studenten. Het is een beleidsverandering die de afgelopen vijftig jaar langzaam maar zeker in de mindset van politici is veranderd. Daarom zal in het vervolg van dit hoofdstuk ingezoomd worden op de verandering van denkkaders bij beleidsmakers binnen het openbaar bestuur, en specifiek op de discourscoalities benadering en de advocacy coalitions benadering. In de komende alinea's zal dieper ingegaan worden op deze theorieën.

### **3.2 Advocacy coalitions**

De Amerikaanse politicoloog Sabatier heeft een theorie ontwikkeld waarin hij stelt dat bij beleid er altijd sprake is van twee tegenovergestelde advocacy coalitions. Bij elk beleidsonderwerp, Sabatier noemt dat een beleidssubstelsysteem, zijn er twee coalities van partijen die tot op zekere hoogte hun opvattingen over de werkelijkheid en de gewenste uitkomst, delen (Sabatier, 2007: 10). Wanneer we kijken naar de toegang tot het hoger onderwijs, is er een advocacy coalition voor een egalitaire toegang tot het hoger onderwijs en een advocacy coalition van een meer

meritocratische toegang tot het hoger onderwijs. Sabatier stelt dat er geen beleidsverandering optreedt wanneer beide coalities elkaar in evenwicht houden, dan zal de bestaande situatie gehandhaafd blijven. Echter, wanneer één van de coalities machtiger wordt, en er daardoor geen evenwicht meer is, kunnen veranderingen in beleid tot stand komen (Sabatier, 2007: 191).

Sabatier stelt dat beleid alleen verandert doordat er iets verandert in de omgeving van het beleid. Hij maakt daarin een onderscheid tussen stabiele omgevingsfactoren, en externe gebeurtenissen. De stabiele omgevingsfactoren zijn bijvoorbeeld de wetten van het land, of de geografie van een gebied. Deze omgevingsfactoren zijn niet dynamisch, maar ze hebben wel invloed op de uitkomst van een beleidsverandering.

Echter, de externe gebeurtenissen zorgen voor de verandering van beleid, omdat deze gebeurtenissen van invloed kunnen zijn op de samenstelling van de advocacy coalitions. Sabatier geeft vier clusters van externe gebeurtenissen (Sabatier, 2007: 191). Als eerste kan een economische verandering de oorzaak zijn van een verschuiving, bijvoorbeeld wanneer er zoals nu in Nederland, stevig bezuinigt dient te worden. Ook kan een verschuiving van de publieke opinie de oorzaak zijn dat de ene coalitie sterker wordt dan de andere. Als derde noemt hij een verandering van de regering, bijvoorbeeld het aantreden van een nieuw kabinet waarin de ene advocacy coalition beter is vertegenwoordigd dan de andere. Tot slot kunnen ook beslissingen in andere beleidssubsystemen van invloed zijn op de verhoudingen.

De kern van een advocacy coalition ligt in de kracht van het idee. Sabatier onderscheidt drie lagen van ideeën (Sabatier, 2007: 191). De diepste kern bestaat uit de fundamentele aannames die mensen hebben. Vervolgens is er een laag van ideeën die Sabatier de beleidskern noemt, waarin mensen verenigd zijn in hun opvattingen over een bepaald beleidsprobleem. De minst diepe kern bestaat uit secundaire aspecten, waarin de oplossingen en praktische bezwaren van een probleem naar voren komen. De kern van Sabatier is dat advocacy coalitions gevormd worden rondom de tweede kern, de beleidskern. Partijen hebben daarmee én dezelfde fundamentele waarden, én dezelfde visie op een beleidsdomein. Over de secundaire aspecten kan binnen een advocacy coalition onenigheid bestaan.

Opvallend is dat Schön en Rein (1994) in hun boek *Frame Reflection* ook ingaan op de lagen van ideeën in de samenleving. Evenals Sabatier stellen zij dat er groepen in de samenleving zijn die totaal verschillende denkbeelden hebben. Schön en Rein zijn echter van mening dat veel van deze kloven onoverbrugbaar zijn doordat de groepen langs elkaar heen praten. Hierin wijken ze duidelijk af van de theorie van Sabatier, omdat deze stelt dat de advocacy coalitions continu aan verandering onderhevig zijn, door externe veranderingen. Schön en Rein zien vier lagen van frames, namelijk het metaculturele frame, het institutionele frame, een beleidsframe en een retorisch frame. Schön en Rein maken daarmee een iets andere indeling dat Sabatier, al hebben ze beiden een diepe kern, al noemen Schön en Rein deze het metaculturele frame. Ook hebben ze beiden een beleidskern, of beleidsframe. Schön en Rein hebben tussen deze twee frames echter nog het institutionele frame geplaatst. Dit frame valt te vergelijken met de stabiele omgevingsfactoren die Sabatier noemt,

instituties in de context van beleid die vrij stabiel zijn maar wel van invloed zijn op de uitkomst van een beleidsverandering. Opvallend is dat deze verschillende theorieën, de theorie van Sabatier die beleidsverandering verklaart, en de theorie van Schön en Rein die juist de onoverbrugbare tegenstellingen in beleid verklaart, zoveel op elkaar lijken wanneer ze naar de kracht van het idee kijken.

Advocacy coalitions kunnen echter ook van mening veranderen. Sabatier noemt dit beleidsgericht leren (Sabatier, 2007: 198). Dan moet er wel een verandering plaatsvinden van de beleidscoalitie op het niveau van de beleidskern, omdat dit gevolgen heeft voor het totale denken van de groep. Dit kan op vier verschillende manieren. De eerste manier is een verandering in opvatting van een individu. De tweede manier is een betere verspreiding van opvattingen, ten derde kan het komen door opvattingen van nieuwe leden van de beleidscoalitie, die dan hun invloed aanwenden om de opvattingen van de coalitie te veranderen. Tot slot kan er een groepsdynamiek ontstaan bij leden in de groep die afwijkt van de andere leden, bijvoorbeeld door een conflict. Door al deze redenen zal de advocacy coalition verzwakken, of zal het standpunt wijzigen, waardoor er een mogelijke beleidsverandering optreedt (Sabatier, 2007: 198).

### ***3.3 Discourscoalities***

Een andere auteur die ingaat op de kracht van ideeën bij het maken van beleid, is Maarten Hajer. Evenals Sabatier ziet hij verschillende groepen in de samenleving die op ongeveer dezelfde wijze tegen een probleem aankijken. Hij noemt dit discourscoalities. De definitie die hij zelf daarvan geeft is: 'het samenstel van talige en niet-talige handelingen en praktijken dat beïnvloedt wat gedacht, begrepen en gezegd wordt, wat met invloed kan worden gezegd en op welke wijze dit gebeurt' (Hajer, 1989: 244).

De overheid bestaat namelijk niet alleen uit instituties, zoals de ministeries of de politie, maar ook uit het idee dat we hebben van de staat (Hajer, 2000: 17). Deze twee zaken werken op elkaar in. Enerzijds worden instituties vormgegeven volgens het idee wat wij hebben van de overheid, en wat wij vinden dat de overheid behoort te doen. Anderzijds worden onze opvattingen over de overheid beïnvloed door de bestaande instituties (Hajer, 2000: 17). Hierdoor is het van grote invloed hoe er over de overheid gesproken wordt, omdat dit ons idee van de taken van de overheid bepaald. De strijd om de taal is daarmee erg belangrijk, omdat de beheersing van de taal waarover maatschappelijk problemen gesproken wordt, beïnvloedt hoe er over een bepaald beleidsthema gedacht wordt (Hajer, 2000: 19).

Met verschillende andere auteurs is Hajer van mening dat er in de politiek, evenals in de wetenschap, paradigma's zijn, denkkaders, die evenals in de wetenschap soms opeens kunnen veranderen. Hajers doel is om de ontwikkeling van deze denkkaders, discourscoalities, te beschrijven (Hajer, 1989: 243). Dit is uiterst relevant voor mijn onderzoek, omdat het opvallend is dat er de laatste jaren een acceptatie van selectie heeft plaatsgevonden in de politiek, bij partijen die enkele jaren geleden daar nog fel tegenstander van waren. Op deze verandering formuleert Hajer een antwoord in de vorm van veranderende discourscoalities.

Het voornaamste politieke doel van een discourscoalitie is volgens Hajer de strijd om betekenisgeving (Hajer, 1989: 244). Beleid is immers ontzettend complex, en burgers zijn ook niet geïnteresseerd in alle ins en outs. Daarom is het ontzettend belangrijk welke definitie van een bepaald probleem, of van een bepaalde oplossing, dominant wordt. De kern van het politieke proces is volgens Hajer daarmee de strijd die actoren voeren om hun visie aan anderen op te leggen (Hajer, 1989: 248). Deze strijd kan op allerlei manieren gevoerd worden, via een debat in de Tweede Kamer, via een televisietoespraak, of zelfs door manipulatie. Volgens Hajer vormen zich bij deze strijd als vanzelf coalities van partijen, actoren en instellingen die het op grote lijnen met elkaar eens zijn, soms bewust, soms onbewust (Hajer, 1989: 248). Het is vervolgens aan deze discourscoalities om hun beeld en interpretatie van het beleidsprobleem heersend te laten worden. Wanneer discourscoalities hierin slagen zal hun definitie leidend worden, en de definitie van de tegenovergestelde discourscoalitie 'achterhaald of irreëel' (Hajer, 1989: 249).

De termen die bij een beleidsprobleem de ronde doen, zijn geïnspireerd vanuit het heersende discours. Het dominante discours bepaalt tevens op strategisch niveau wat er gezegd en geschreven wordt (Hajer, 1989: 249). Een discourscoalitie is volgens Hajer *'de groep maatschappelijke actoren die via een samenspel van posities en praktijken hun gezamenlijke interpretatie van de werkelijkheid ontwikkelt, structureert en in stand houdt'* (Hajer, 1989: 250).

Opvallend is dat Sabatier een aantal stabiele omgevingsfactoren noemt, die niet veranderen, maar wel van belang zijn voor de beleidsvorming. Hajer geeft juist aan dat de instituties ook gevormd kunnen worden door een discourscoalitie, wanneer die de macht heeft. Het simpelste voorbeeld daarvan is de instelling van een projectgroep, wat een verandering van de institutionele omgeving betekent (Hajer, 1989: 253). Sabatier gaat hierbij uit van een gegeven institutionele omgeving, terwijl Hajer aangeeft dat de institutionele omgeving kan veranderen wanneer de dominante discourscoalitie dat wil. Dat is één van de aanvullingen van Hajer op Sabatier, die zijn theorie waardevoller maken.

Hajer geeft aan dat een discourscoalitie niet maar één kant op werkt. Door middel van taal kan de maatschappij beïnvloedt worden, maar wederkerig zullen de opvattingen in de maatschappij de discourscoalitie beïnvloeden. Een verandering in of tussen de discourscoalities is vaak terug te voeren op aannames en nieuwe inzichten die veel breder in de maatschappij leven (Hajer, 1989: 254). Discourscoalities kunnen naar aanleiding van veranderingen in de maatschappij ook hun taal of representatie aanpassen, om zo burgers aan te spreken (Hajer, 1989: 255). Hiermee heeft de maatschappij ook invloed op de discourscoalitie, en is de invloed dus wederkerig.

Evenals Sabatier en Schön en Rein geeft Hajer aan dat er lagen zijn in de denkkaders van mensen. Hajer analyseert er drie. Als eerste hebben mensen een interpretatie over het ontstaan van de werkelijkheid, vervolgens een visie op de toekomst, en ten slotte een handlungsstructuur voor de huidige tijd (Hajer, 1989: 256).

Een discourscoalitie is een verzameling van dominante interpretaties op bovenstaande denkkaders. Volgens Hajer ontstaat een dergelijk coalitie wanneer actoren tot wederzijdse overeenstemming komen over de belangrijkste zaken, en tegenstellingen 'weggedrukt' worden (Hajer, 1989: 256). Dat betekent dat er binnen een discourscoalitie ook strijd kan zijn over de inhoud van het discours. Een discours kan daardoor ook uiteenvallen, of minder dominant worden. De kracht van een dergelijk discours zal daarmee vooral afhangen van de mate waarin de verschillende actoren telkens weer overeenstemming kunnen bereiken over belangrijke zaken binnen het discours (Hajer, 1989: 256).

Een discourscoalitie simplificeert vaak een beleidsvraagstuk naar hun opvattingen. Hierdoor ontstaat er een discours waarin niet elk probleem even goed onder woorden gebracht kan worden (Hajer, 1989: 258). Wanneer het egalitaire discours in het onderwijs dominant is, zullen de meritocratische opvattingen niet begrepen worden; ze bieden immers geen antwoord op de problemen die het discours schetst. Er zou dan een discoursverandering moeten optreden. Het is een keuze voor actoren of ze hun problemen verwoorden binnen het heersende discours, omdat ze vasthouden aan hun eigen discours, wat op dat moment voor velen raar in de oren klinkt, maar waarin hun oplossingen en problemen veel logischer passen. Hajer noemt dit het discoursdilemma.

Er kan namelijk ook een nieuw discours gecreëerd worden. Verschillende actoren moeten dan met elkaar een nieuwe, machtiger, discourscoalitie vormen waarin de overeenkomsten benadrukt en de verschillen gemarginaliseerd worden. Wel is het van belang hierbij te zeggen dat discourscoalities vaak allesbehalve eenduidig zijn, maar het gaat om hun communicatie. Zolang een discourscoalitie eenheid uitstraalt, maakt de onderlinge verscheidenheid minder uit (Hajer, 1989: 259). Vervolgens is volgens Hajer het belang van taal enorm. Want door andere metaforen te gebruiken zullen problemen en oplossingen anders geframed worden en kan er beleid gemaakt worden volgens de framing van het nieuwe discours (Hajer, 1989: 258). Ook het gebruik van geheel nieuwe woorden, bijvoorbeeld Engelse termen, kan hierbij een rol spelen. Nieuwe woorden geven de burgers een gevoel van vernieuwing, en zijn lastig aan te vallen vanuit het oude discours (Hajer, 1989: 259).

Beleidsverandering bezien vanuit de discourscoalities benadering biedt drie duidelijke voordelen. Allereerst wordt duidelijk dat een coalitievorming van actoren nodig is om een bestaande politieke of beleidsmatige situatie te doorbreken. Ten tweede is duidelijk te zien dat bepaalde vooronderstellingen vanuit de discourscoalitie worden gegeven, en is duidelijk waarom deze soms falen en soms slagen. Tenslotte is een discourscoalitie altijd een strategische coalitie. Er zijn veel actoren betrokken bij een discourscoalitie, die vaak verschillende en soms zelfs tegenstrijdige belangen hebben (Hajer, 1989: 260). Om deze, en alle bovengenoemde redenen, zal in deze scriptie de theorie van Hajer centraal staan. Voor een ideaal gebruik van de theorie van Hajer, zal naast de politieke invulling van de discoursen, ook gekeken moeten worden naar de maatschappelijke invulling. In deze scriptie zal de invulling van de discoursen voornamelijk op het politieke vlak gebeuren, ervan uitgaande dat maatschappelijke ontwikkelingen hun weerslag zullen hebben in de politieke verhoudingen.



### 3.4 Egalitarisme en meritocratie

Als laatste onderdeel van het theoretisch kader moet er een theoretisch antwoord geformuleerd worden op de hoofdvraag. Dat theoretisch antwoord is een beschrijving van de twee leidende discoursen op het gebied van de toegang tot het hoger onderwijs: het egalitaristische en het meritocratische discours. Dit is de invulling van de hierboven beschreven theorie van Hajer. In deze alinea zal op deze begrippen ingezoomd worden. Beide stromingen zijn van groot belang geweest voor de huidige staat van het onderwijs, omdat beide stromingen strijden tegen onderwijs op basis van afkomst. In het tweede hoofdstuk van deze scriptie kwam naar voren dat in de middeleeuwen, maar ook in de eeuwen daarna, alleen jongeren van goeude afkomst konden studeren. Beide stromingen ageren daartegen. Daarnaast zijn de twee hoofdargumenten van beide stromingen eveneens hetzelfde, namelijk rechtvaardigheid en efficiëntie (Nicaise, 2007: 1). Bij de invulling van deze begrippen verschillen de twee stromingen.

De Engelse socioloog Young is degene die de term meritocratie heeft geïntroduceerd. Hij schreef in 1958 het beroemde boek *de opkomst van de meritocratie* (1958/1994) waarin hij een fictieve situatie beschrijft. In deze fictieve situatie viert de meritocratie hoogtij, maar dit kan Young niet bekoren. Hij voorziet een tweedeling in de maatschappij die op termijn zal leiden tot een opstand van de lage klasse. Veel auteurs zien onze huidige maatschappij als meritocratisch, maar zien eveneens de grote gevaren die dit met zich meebrengt. In het boek 'diplomademocratie' beschrijven Bovens en Wille dat de politieke macht in Nederland bijna volledig gedomineerd wordt door universitair geschoolde mensen (2011).

Nicaise noemt de meritocratie een ideologie van gelijke kansen, maar van ongelijke behandeling (2007: 1). De drie belangrijkste uitgangspunten van de meritocratie, zijn gelijke kansen, ongelijke behandeling op basis van verdienste en geen onderscheid op basis van afkomst. Het gevolg hiervan is dat er een nieuw selectie criterium ontstaat. Niet de afkomst van het individu is van belang, maar zijn of haar capaciteiten. De meritocratie gaat er namelijk vanuit dat talent over de samenleving is verspreid. Binnen alle sociale klassen komen genieën voor, of domme mensen. Het gevolg hiervan is dat er weer een tweedeling ontstaat. Niet tussen arm en rijk, of tussen van adel of niet, maar tussen slim en dom. Slimme mensen hebben dezelfde kansen als domme mensen, maar veel meer capaciteiten om die kans te grijpen.

Vanuit het meritocratisch oogpunt is het dus rechtvaardig om degenen die het beste zijn te selecteren voor een opleiding. Zij verdienen de toegang het meest. Tegelijkertijd is dit ook het meest efficiënt, het andere uitgangspunt wat de meritocratie deelt met het egalitarisme. Het is waarschijnlijk dat mensen met meer capaciteiten later meer zullen bijdragen aan de maatschappij. Daarom is het ook het meest efficiënt om veel in hen te investeren, omdat het meer waarschijnlijk is dat zij deze investering zullen terugbetalen, dan iemand met minder capaciteiten (Nicaise, 2007: 2).

Er zijn een aantal zaken in te brengen tegen deze visie. Allereerst is het uitgangspunt van de meritocratie, dat het rechtvaardig is dat er geselecteerd wordt op talent, niet onomstreden. Talent is namelijk niet iets waar je zelf de hand in hebt. Het is een

gegeven, net als je afkomst, waar de meritocratie zo tegen ageert. Net zomin iemand er niets aan kan doen in welk gezin hij geboren wordt, kan hij ook niets veranderen aan zijn iq. Hiermee lijkt de meritocratische visie met zichzelf in tegenspraak (Nicaise, 2007: 2). Een ander gevaar van deze opvatting is dat er een maatschappij ontstaat die in hoge mate gedifferentieerd is. Slimme mensen krijgen de beste baantjes, de beste opleidingen en de politieke macht. Arme mensen moeten in achterstandswijken wonen en verdienen eigenlijk te weinig om rond te komen. Doordat slimme mensen vaak met slimme mensen trouwen, en minder slimme mensen met minder slimme mensen, ontstaat er een scheiding in de maatschappij. Dit kan uitmonden in grote politieke spanningen (Young, 1958/1994)

De andere stroming die in deze scriptie centraal staat is het egalitarisme. De kern van deze stroming is de gelijkwaardigheid van mensen. Deze stroming heeft twee belangrijke uitgangspunten. Ten eerste is onderwijs geen kans, zoals bij de meritocratie, maar een recht. Ten tweede moet de uitkomst gelijk zijn, niet de kans (Nicaise, 2007: 3). Onderwijs heeft binnen deze stroming dus de functie om de gelijkwaardigheid van mensen te bevorderen.

Volgens het egalitarisme is het onzin om bij de toegang tot het onderwijs te spreken van gelijke kansen. Iemand met rijke slimme ouders, heeft meer kans om toegelaten te worden dan een allochtoon uit een achterstandswijk. Dit betekent dat positieve discriminatie niet verkeerd is. Hierdoor moet de allochtoon uit de achterstandswijk makkelijker toegelaten worden, dan iemand anders. Dit alles omdat niet de gelijke kans centraal staat, maar de gelijke uitkomst. In de Verenigde Staten krijgt dit onder andere gestalte door het feit dat scholen een evenredige deelname van ethnische groepen dienen te hebben. Dan kan het dus zijn dat niet de slimsten worden toegelaten, degenen die het meeste recht hebben op de opleiding zoals in de meritocratie wordt gezegd. Maar vanuit het egalitaire oogpunt bezien, is deze oplossing wel het meest rechtvaardig.

Deze visie gaat zoals gezegd, uit van dezelfde uitgangspunten als de meritocratie. Het egalitarisme betoogd dat het niet rechtvaardig is om te selecteren op iq, iets wat evenzeer gegeven is als je afkomst. Daarom streeft het egalitarisme naar onderwijs wat gelijke uitkomsten genereert. Dit zal betekenen dat ook dommere mensen onderwijs kunnen volgen. Wanneer leraren zich extra inspannend of deze leerlingen extra les krijgen, zal het mogelijk zijn om dezelfde uitkomst te genereren (Hirtt et al, 2007) Tegelijkertijd is dit ook het meest efficiënt volgens het egalitarisme. Wanneer er geen grote tweedeling ontstaat in de maatschappij, is dit het beste voor de samenleving als geheel.

Wanneer de theorie van Hajer gevolgd wordt, is de verschuiving van loting naar selectie bij de toegang tot het hoger onderwijs, een verschuiving van het egalitaire naar het meritocratische discours. Door de jaren heen moet het meritocratische discours machtiger geworden zijn, waardoor de toegang tot het hoger onderwijs ook meritocratischer geworden is. Dit is vanuit de theorie van Hajer het antwoord op de hoofdvraag. In de verantwoording zal een operationalisatie van de begrippen meritocratie en egalitarisme gegeven worden, zodat de theoretische uitkomst in de praktijk getoetst kan worden.



## 4. Verantwoording onderzoek

In dit hoofdstuk zal de methode beschreven worden van dit onderzoek. Het doel van deze methode is het vinden van de oorzaken van de beleidsverandering van loting naar selectie. In deze scriptie zal een discoursanalyse uitgevoerd worden, en in dit hoofdstuk zal beschreven worden hoe deze analyse vorm zal krijgen en welke keuzes er bij dit onderzoek gemaakt zijn. In het derde hoofdstuk is betoogd waarom de discourscoalitiesbenadering van Hajer in deze scriptie centraal zal staan. In dit hoofdstuk zullen de gevolgen van deze keuze beschreven worden voor het daadwerkelijke onderzoek. Daarnaast zal een verantwoording gegeven worden van de secundaire keuzes, zoals de tijdspanne.

### 4.1 Discoursanalyse

De centrale vraag van deze scriptie is het zoeken naar de verklaring voor een beleidsverandering. Een discoursanalyse stelt de onderzoeker in staat om door middel van de analyse van taal verschuivingen in de discoursen te verklaren. Hajer zegt hier zelf over: *"Ik zoek naar de wijze waarop het politieke proces via bepaalde praktijken vorm krijgt, welke actoren in deze praktijken macht uitoefenen en op welke manier, welke domeinen via deze discursieve machtsvorming object worden van overheidsbeleid en welke hier ook van gevrijwaard blijven, welke vraagstukken worden uitgelicht en welke maatschappelijke fenomenen dientengevolge juist in de schaduw blijven staan"* (Hajer in: Korsten, 2013: 16). De kern van een discoursanalyse ligt hiermee in de betekenis van taal, van reproductie, van metaforen. Iedereen kijkt op zijn eigen wijze naar de werkelijkheid, en verwoordt die werkelijkheid ook op zijn eigen manier. Hajer, de bedenker van de discoursanalyse, ziet in de strijd om beleid twee coalities, discourscoalities, die een tegengestelde visie op beleid hebben. De kern van de discoursanalyse is om de clash tussen deze coalities te beschrijven, door te kijken naar de verhalen en perspectieven die beide coalities beschrijven (Korsten, 2013: 14).

De discourscoalities zullen proberen de andere coalitie te verzwakken, doormiddel van taal. Taal is daarmee een wapen in de strijd om beleid en dient ook als zodanig geanalyseerd te worden (Hajer, 2000: 29). De taal is niet noodzakelijk het enige wapen in de strijd om beleid, maar wel het enige wapen wat in deze scriptie geanalyseerd zal worden. Ook gebruiken, en niet-talige handelingen kunnen in een discoursanalyse meegenomen worden, maar die zijn na tientallen jaren vaak niet meer te achterhalen. De kern van de discoursanalyse, analyse van taal, is niet afhankelijk van tijd of plaats. Dat is ook erg belangrijk bij een onderzoek wat zich uitstrekt over maar liefst vijftig jaar.

Één van de zaken waar vooral op gelet zal worden, is de taalkundige benaming van bepaalde zaken. Zo'n verandering geeft namelijk vaak een verschuiving van de discourscoalitie aan. Zo kan het dat de ene coalitie de term allochtonen gebruikt, terwijl de andere coalitie de term 'medelanders' hanteert. Wanneer de maatschappij van terminologie verandert, staat dit vaak symbool voor de verandering van macht tussen de discourscoalities (Korsten, 2013: 15).

Één van de sterke kanten van de discoursanalyse, is dat met deze onderzoeksvorm ook identiteitsgevoelige kwesties onderzocht kunnen worden, door de grote betekenis die taal heeft voor zowel deze onderzoeksmethode als de verwoording van de identiteit van personen en groepen. Hajer zegt hier zelf over dat beleid dat identiteiten ontkend, is gedoemd te mislukken (Hajer, 2000). Dit was een belangrijke voorwaarde voor dit onderzoek, omdat de toegang tot het onderwijs een identiteitsgevoelige kwestie is.

Zoals in het derde hoofdstuk is beschreven, is een discourscoalitie het resultaat van het samengaan van veel actoren tot één coalitie. Binnen deze coalitie zijn er verschillen, maar zolang deze op de achtergrond blijven, kan de discourscoalitie blijven bestaan. Hierdoor is ook de taal binnen een discourscoalitie van belang. Taal is dan ook nooit waardevrij, en taal van en binnen discourscoalities zeker niet. Het voortbestaan van een discourscoalitie hangt af van goed gebruik van de taal. Ook hierom is een analyse van taal doormiddel van een discourscoalitie het meest nuttig voor een onderzoeker, wanneer die weten wil hoe door taal beleidsveranderingen gesignaleerd en beschreven kunnen worden.

#### **4.2 Analyse Kamerdebatten**

De analyse van de Kamerdebatten zal centraal staan in deze scriptie. Dat betekent dat er minder aandacht is voor discussies in de maatschappij of binnen het onderwijsveld, zolang deze geen directe invloed hebben op de discussies in het parlement. Zo is ervoor gekozen om de discussies die in kranten, tijdschriften of via de televisie gevoerd zijn, niet mee te nemen in dit onderzoek. Enerzijds omwille van de tijd en omvang van dit onderzoek, anderzijds omdat de politieke besluitvorming centraal staat. In elke onderzochte periode, is er minimaal één grote discussie geweest wat betreft de toelating tot het hoger onderwijs. Deze discussies zullen geanalyseerd worden in deze scriptie, doormiddel van een discoursanalyse. Alle gebruikte Kamerstukken staan op internet. Kamerstukken van voor 1995 zijn te vinden op [www.statengeneraaldigitaal.nl](http://www.statengeneraaldigitaal.nl). Op [zoek.officielebekendmakingen.nl](http://zoek.officielebekendmakingen.nl) zijn Kamerstukken van na 1995 te vinden.

Bij een discoursanalyse staat de hele tekst centraal, in het geval van deze scriptie het hele Kamerstuk, of wetsvoorstel. Uiteraard zal er regelmatig geciteerd worden, waarbij dan één zin centraal staan, maar dan moet deze zin wel het gevoel van een bijdrage of wetsvoorstel goed verwoorden. Een discoursanalyse is een interpretatieve vorm van onderzoek doen. Het doel van deze scriptie is het zoeken van een verklaring voor de beleidswijziging wat betreft de toegang tot het hoger onderwijs. Maar de redenen voor deze beleidswijziging staan niet zwart op wit, maar moeten worden gezocht achter de woorden die mensen daadwerkelijk uitspreken. Politiek is een spel van woorden, en een discoursanalyse is een vorm om dit spel te ontrafelen en door te dringen tot de werkelijke redenen. Tot slot is de discoursanalyse zoals uitgevoerd in deze scriptie, licht deductief. De discourscoalitiesbenadering van Hajer is leidend en daarmee de vorm waarin dit onderzoek gegoten zal worden. Binnen deze theorie is het onderzoek inductief, omdat er vrij gekeken zal worden naar de te onderzoeken stukken, zonder vanuit de theorie vooraf opgestelde verwachtingen te onderzoeken.

Concreet betekenen deze uitgangspunten dat elke discussie eerst goed gelezen is om zo een beeld te krijgen van de insteek van de verschillende partijen. Vervolgens is gekeken naar de achtergronden van de discussie. Is een partij bijvoorbeeld lid van de coalitie? Dan kan dat meespelen in de verwoording van een standpunt. Daarna zijn alle uitspraken per partij geanalyseerd, en zijn er enkele uitgehaald die zouden kunnen dienen als citaat. Er is altijd voor gekozen om een citaat te nemen dat een beeld geeft van de hele bijdrage van een Kamerlid.

In het resultatenhoofdstuk zijn de meritocratische argumenten en de egalitaire argumenten van de verschillende partijen geordend per discours. Om te kijken of een argument meritocratisch of egalitair is, is de volgende operationalisatie aangehouden. De argumenten zijn rechtstreeks afgeleid van de meritocratische en egalitaire argumenten, zoals beschreven in het theoretische hoofdstuk.

Tot het meritocratisch discours behoren de volgende argumenten:

- Iedereen heeft dezelfde kansen om toegelaten te worden tot het hoger onderwijs, ongeacht zijn geslacht, afkomst of ras (rechtvaardigheidsargument, Nicaise, 2007). De term kans moet centraal staan in de argumentatie. Een meritocraat zal betogen dat de kans dat iemand toegelaten dient te worden, niet mag afhangen van secundaire aspecten. Een meritocraat zal echter nooit zeggen dat de studie een afspiegeling moet zijn van de maatschappij, of dat er een evenredige verdeling tussen mannen en vrouwen of tussen rassen moet zijn.
- De toegang tot het hoger onderwijs is voor hen die de toegang het meest verdienen (rechtvaardigheidsargument). Er is sprake van dit argument, wanneer een parlementariër zegt dat iemand die bijvoorbeeld een acht heeft gehaald voor zijn vwo-examen, meer recht heeft op toegang dan iemand die een zeven heeft gescoord. Door zijn hogere cijfer, verdient hij het om toegelaten te worden. Dit argument kent dus een duidelijke relatie tussen prestatie en beloning. Een meritocraat zal betogen dat een hogere beloning rechtvaardig is voor iemand die beter presteert.
- De studenten die de kleinste kans hebben om uit te vallen, en dus de maatschappij het minst kosten dienen toegelaten te worden (efficiëntieargument). Van dit argument is sprake, wanneer de kans op uitval wordt gerelateerd aan de kans om toegelaten te worden. Er moet een duidelijk verband zijn in de redentie tussen uitval en toegang. Een meritocraat zal altijd zeggen dat degene die de minste kans heeft om uit te vallen, de toegang het meest verdient, vanuit het oogpunt van efficiëntie.

Tot het egalitaire discours behoren de volgende argumenten:

- Iedereen die gekwalificeerd is, moet evenveel kans hebben om toegelaten te worden tot een opleiding (rechtvaardigheidsargument, Nicaise, 2007). Wanneer iemand gekwalificeerd is, heeft hij evenveel kans om toegelaten te worden als iemand anders die gekwalificeerd heeft, ongeacht zijn voorgeschiedenis of capaciteiten. Het gaat een egalitarist dus niet om een gelijke kans, maar om daadwerkelijk gelijke toelating voor degenen die een gelijke kwalificatie hebben. Deze 'eenheid' is belangrijk voor de argumentatie,

omdat juist een meritocraat hier tegenin het verschil tussen scholieren zal benadrukken, ook al hebben ze dezelfde kwalificatie.

- Bij de toegang dienen gekwalificeerde studenten gelijk behandeld te worden, ongeacht de cijfers die ze behaald hebben, omdat de gemiddelde resultaten van een groep niets zeggen over het individu. (rechtvaardigheidsargument). Één van de meest duidelijke punten waarop onderscheid mogelijk is, is op basis van de op het vwo behaalde cijfers. Een egalitarist zal benadrukken dat een individu niet mag worden afgerekend op de resultaten van zijn groep. Dus iemand die gemiddeld een zes voor zijn vwo examen heeft, mag niet worden afgerekend op de resultaten van zijn voorgangers, maar moet evenveel kans hebben om toegelaten te worden. Misschien is hij wel een enorm talent, maar kwam het er op het vwo door omstandigheden niet uit. Deze redenering is typisch een redenering die een egalitarist zal gebruiken.
- Bij de toelating mag een individu niet afgerekend worden op de kosten van zijn groep (efficiëntieargument). Een egalitarist zal betogen dat een individu niet mag worden afgewezen om het feit dat de groep waartoe hij behoort een niet efficiënte groep is, om dezelfde redenen als bij het hierboven genoemde argument.

### **4.3 Interviews**

Centraal in deze scriptie staat de analyse van de Kamerdebatten, maar ten behoeve daarvan zijn twee interviews gehouden, beiden met oud-ministers van onderwijs. Als representant van de eerste discussies over dit onderwerp is gesproken met dr. Jos van Kemenade (PvdA), minister van onderwijs ten tijde van de invoering van de gewogen loting in 1975. Daarnaast is gesproken met dr. Loek Hermans, de huidige fractievoorzitter van de VVD in de Eerste Kamer en in 1999 minister van onderwijs ten tijde van de invoering van de decentrale selectie. Beide interviews zijn gehouden na analyse van de Kamerdebatten, zodat de uitkomst daarvan aan de respondenten kon worden voorgelegd. Door eerst de analyse uit te voeren en daarna de interviews te houden, is er naar aanleiding van de interviews opnieuw gekeken naar de analyse, iets wat andersom lastiger is.

Na analyse van de Kamerdebatten is een lijstje gemaakt met vragen die niet beantwoord konden worden doormiddel van de analyse. Deze vragen zijn voorgelegd aan de respondenten, evenals de voorlopige conclusies van het onderzoek. Eveneens zijn een aantal inhoudelijke vragen gesteld, en omdat beide respondenten open waren over hun drijfveren en overtuigingen, zijn deze ook meegenomen in het onderzoek.

### **4.4 Periode**

In deze scriptie is onderzoek gedaan naar de veranderingen in de periode 1966 tot heden. 1966 is gekozen, omdat er in dat jaar voor het eerst is gesproken over een inperking van de toegang tot het hoger onderwijs, naar aanleiding van een voorstel van minister Diepenbroek. In de jaren zestig van de twintigste eeuw is daarmee voor het eerst de toegang tot het hoger onderwijs onder druk komen te staan, doordat de babyboomgeneratie de eerste generatie was die in groten getale gebruik maakte van het hoger onderwijs.

Een tweede reden is dat pas sinds de jaren zestig van de twintigste eeuw, duidelijk is was onder hoger onderwijs moet worden verstaan. In 1963 is op basis van de Tweede Onderwijsnota de zogenaamde Mammoetwet aangenomen. Deze wet gaf structuur aan het voortgezet onderwijs, wat tot dan toe een nogal ongeordende onderwijslaag was. Pas sinds 1963 is ook pas de term hbo in zwang. Bijzonder genoeg viel ook het hbo onder deze Mammoetwet, en dus binnen het voortgezet onderwijs. Pas in 1993 is het hbo wettelijk opgenomen in het hoger onderwijs.

Een derde reden om in 1966 met de analyse te beginnen, is dat de politiek in de jaren zestig van de negentiende eeuw drastisch gewijzigd. Bij de verkiezingen van 1967 verloren de christelijke partijen hun meerderheid, om die niet meer terug te krijgen. Vanaf deze periode spelen ook de onderwijshervormingen een grote rol, onder andere doordat onderwijspartij D66 in 1967 voor het eerst in het parlement kwam. Al deze redenen bij elkaar hebben mij doen besluiten de discoursanalyse in 1966 aan te laten vangen, omdat deze redenen aangeven dat de beantwoording van de hoofdvraag het beste tot zijn recht komt wanneer al deze veranderingen meegenomen kunnen worden in de analyse.

De periode van 1966 tot 2013 zal in deze scriptie in vijf perioden verdeeld worden. Aan het einde van elke periode is er telkens een belangrijk debat waardoor de toelating tot het hoger onderwijs wezenlijk veranderd. Vaak zijn er op dat moment ook veranderingen opgetreden in de discourscoalities. In de praktijk komt dit erop neer dat vooral het debat over de wet die de toelating tot het hoger onderwijs veranderd, geanalyseerd zal worden. Vervolgens komen daar de volgende vijf perioden uit: 1966-1972, 1972-1975, 1975-1999, 1999-2005 en van 2005 tot heden. De ene periode is een stuk langer dan de andere, maar dat komt dan doordat er in de toelating tot het hoger onderwijs niets veranderd is in de periode van 1975 tot 1999.

#### **4.5 Terminologie**

Enkele termen, die misschien al gebruikt zijn in de voorgaande alinea's en hoofdstukken, verdienen nadere uitleg.

**Hoger onderwijs.** De term hoger onderwijs komt van de Wet Hoger Onderwijs uit 1876. Toen viel alleen het universitaire onderwijs onder deze wet, en dus ook onder de term hoger onderwijs. Sinds 1986 hoort ook het Hoger Beroepsonderwijs (HBO) tot het hoger onderwijs, door de Wet op het HBO. Maar al vanaf de Mammoetwet in 1968 valt het HBO in de benaming onder het hoger onderwijs, hoewel formeel nog tot het voortgezet onderwijs behorend. In deze scriptie wordt de term hoger onderwijs gebruikt wanneer zowel het universitaire, als het HBO-onderwijs bedoeld worden.

**Wetenschappelijk onderwijs.** Het wetenschappelijk onderwijs is het onderwijs wat gegeven wordt op de reguliere universiteiten en de open universiteit. Tot 1968, de invoering van de Mammoetwet, was het universitaire onderwijs het enige hoger onderwijs, maar na de invoering van het HBO valt het universitaire onderwijs onder de benaming wetenschappelijk onderwijs. In deze scriptie wordt de benaming



wetenschappelijk onderwijs voor al het universitaire onderwijs gebruikt, zowel voor als na 1968.

## 5. Analyse debat loting met vrijstelling, 1972

Nadat in 1963 het hoger beroepsonderwijs een officiële tak geworden was van het Nederlandse onderwijssysteem, kwam de politiek al snel voor nieuwe uitdagingen te staan. De studentenaantallen groeiden in de jaren zestig elk jaar met zo'n vier procent. Tegelijkertijd werd door verbeteringen in het onderwijs het jaarlijkse budget elk jaar met zo'n tien procent verhoogd (CBS, 2011). Hierdoor werd het hoger onderwijs te duur. Er kwam een discussie op gang over de toelating tot de duurste opleiding: geneeskunde. Moet iedereen toegelaten worden die geneeskunde wil studeren? En wanneer dat te duur is, hoe moet dan de selectie gemaakt worden? De discussie over deze vragen kwam op in de jaren zestig en leidde tot de eerste wet over de toegang tot het hoger onderwijs in 1972. De discussie rondom deze zogenaamde 'machtigingswet inschrijving studenten'<sup>1</sup> zal nader bekeken worden in dit hoofdstuk.

Allereerst zal er een beschrijving gegeven worden van de beleidsveranderingen in de periode 1966-1972. De discussie gaat in het begin van deze periode voornamelijk over de vraag of opleidingen een numerus fixus mogen instellen. Deze vraag is niet direct het onderwerp van deze scriptie, maar is wel een voorwaarde voor de discussie over de toegang tot het hoger onderwijs. Vervolgens zal een analyse gemaakt worden van de discussie rond de 'machtigingswet inschrijving studenten' in 1972. Deze wet is de eerste wet die de toegang tot het hoger onderwijs wettelijk beperkt en beschrijft en is daarmee de afsluiting van deze eerste periode en het begin van een decennium discussies over de toelating tot het hoger onderwijs.

### 5.1 Periode tot 1972

In het contexthoofdstuk van deze scriptie zijn de brede onderwijsveranderingen van onder andere deze periode beschreven; in deze alinea zal specifiek ingegaan worden op de toegang tot het hoger onderwijs. De eerste keer dat er in de Tweede Kamer gedebatteerd werd hierover, was naar aanleiding van een wetsvoorstel van minister Diepenhorst op 5 maart 1966.<sup>2</sup> Omdat de opleidingen geneeskunde en tandheelkunde de studentenaantallen niet meer aankonden, stelde de minister voor om een numerus fixus<sup>3</sup> in te stellen. De opleiding mag dan aangeven dat zij slechts een beperkt aantal studenten toelaat, om praktische en financiële redenen. Dat is een trendbreuk, omdat tot dit wetsvoorstel altijd de keuze van de student centraal stond en er in het onderwijsbeleid nauwelijks gekeken werd naar logistiek of financiën.

Opvallend is dat er in dit wetsvoorstel niet gesproken wordt over de wijze waarop de studenten toegelaten zouden moeten worden. Letterlijk staat er: "*Indien zij daartoe volgens bij algemene maatregel van bestuur te stellen regelen zijn aangewezen.*"<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> TK, 1971-1972, 11830 nr. 2

<sup>2</sup> TK, 1966-1967, 8508 nr. 2

<sup>3</sup> In het begin van de discussie over een studentenstop werd er gesproken van 'numerus clausus', ook omdat deze term in het buitenland gangbaar is. Omdat deze term nu in Nederland niet meer gebruikt wordt, zal in de hele scriptie gesproken worden van 'numerus fixus' wanneer er bedoeld wordt dat opleidingen een beperkt aantal studenten tot hun opleiding toelaten.

<sup>4</sup> TK, 1966-1967, 8508 nr. 2: 1

Het leek erop dat de minister dus eerst een discussie wilde starten over een studentenstop, voordat hij de discussie aanging over de wijze waarop deze vorm moest krijgen. Daarnaast was een algemene maatregel van bestuur voorbehouden aan het kabinet, zodat het leek alsof de meest cruciale beslissing op het bordje van de minister kwam, zonder dat de Kamer daarover kon beslissen. Echter, hoewel er uitgebreid over het wetsvoorstel gediscussieerd werd, is vanaf het begin duidelijk dat het voor de Kamer op dat moment een stap te ver was. De Kamer was van mening dat aan iedereen tegemoet gekomen diende te worden, die wilde gaan studeren, ook al bracht dit praktische bezwaren met zich mee. Deze opstelling werd duidelijk verwoord in de slotopmerking van dhr. Voogd, Kamerlid van de Boerenpartij: *"Ten slotte wil ik opmerken, mijnheer de Voorzitter, dat wij van mening zijn, dat de minister en de medische faculteiten alles, maar dan ook alles moeten doen om allen, die het verlangen kenbaar maken om in de geneeskundige richting te studeren de mogelijkheid daartoe te bieden."*<sup>5</sup> De dag erna verwierp de Kamer het wetsvoorstel voor numerus fixus met een ruime meerderheid: 80 tegen 49 stemmen. Doordat er persoonlijk gestemd is, is niet duidelijk welke partijen tegen het wetsvoorstel hebben gestemd. Dit wetsvoorstel was een eerste discussie over de toelating tot het hoger onderwijs, zonder dat deze inging op de details van de toelating. Uit deze discussie blijkt hoe gevoelig de toegang tot het hoger onderwijs lag in de jaren zestig. De vrijheid van het individu stond centraal en de overheid diende daarop in te spelen.

Het wetsvoorstel van minister Diepenhorst werd daarmee verworpen, maar er bleven (financiële) problemen, met name bij de geneeskundige opleidingen. Mede daardoor kwam er zes jaar later een nieuw wetsvoorstel. In 1972 komt minister De Brauw (DS'70) namelijk met een wetsvoorstel waarin hij voorstelde om voor sommige opleidingen een numerus fixus in te stellen.<sup>6</sup> In het wetsvoorstel staat letterlijk: *"De minister kan (...) voor elke universiteit of hogeschool afzonderlijk het hoogste aantal studenten vaststellen dat bij de aanvang van het volgende studiejaar voor het eerste cursusjaar van die studierichting kan worden aangeschreven."* Het voorstel van minister Diepenhorst in 1966 ging nog over een specifiek aantal opleidingen, in dit wetsvoorstel krijgt de minister de vrije hand in het aanwijzen van opleidingen die numerus fixus mogen hanteren. In die zin gaat dit wetsvoorstel verder dan het voorstel uit 1966. Over de wijze waarop de studenten toegelaten dienen te worden, wordt in het wetsvoorstel het volgende gezegd: *"Onze minister kan (...) richtlijnen geven inzake de bepaling van de beschikbare onderwijs capaciteit alsmede inzake de wijze waarop in geval van overschrijding van de onderwijs capaciteit de beperking van het aantal inschrijvingen plaatsvindt."* Opnieuw was het dus de minister die zichzelf de speelruimte gaf om zelf richtlijnen te stellen.

In de memorie van toelichting wordt uitgebreid ingegaan op de selectie, en wordt duidelijk welke 'richtlijnen' de minister wil hanteren. Minister De Brauw stelde voor om te loten, maar *"aan hen die bij hun eindexamen gemiddeld een nader te bepalen cijfer hebben gekregen"* zonder loting toe te laten.<sup>7</sup> In de latere discussies bleek dat

---

<sup>5</sup> HTK 6 juli 1966

<sup>6</sup> TK 1971/1972 11830 nr. 2

<sup>7</sup> TK 1971/1972 11830 nr. 3: 5

hij een 7,5 in gedachten had.<sup>8</sup> Ook de onderwijsraad en de academische raad zijn voorstander van zo'n loting, blijkt uit dezelfde memorie van toelichting.<sup>9</sup>

In het wetsvoorstel gaat het daarmee dus om twee zaken. Allereerst is er definitief sprake van een numerus fixus voor bepaalde opleidingen wanneer de Tweede Kamer deze wet aanneemt. Iets wat zes jaar eerder nog te gevoelig lag, maar door de tijd lijkt te zijn ingehaald. Maar daarnaast krijgt de minister ook de macht om zelf te beslissen op welke wijze studenten toegelaten dienen te worden tot een numerus fixus opleiding. Het voorstel van de minister is om studenten die gemiddeld hoger dan een 7,5 hebben, toe te laten, en dit cijfer zal in het debat ook centraal staan. Tegelijkertijd houdt de minister de mogelijkheid dit te veranderen wanneer hij tot nieuwe inzichten komt. Omdat deze wet tijdelijk was, kwam dit in de discussie niet aan bod. Blijkbaar gingen alle partijen uit van de goede wil van de minister.

Op 29 juni 1972 was er naar aanleiding van het wetsvoorstel van minister De Brauw een discussie in de Kamer. Het wetsvoorstel heet voluit 'Wet betreffende voorzieningen van tijdelijke aard met betrekking tot de inschrijving van studenten aan de Nederlandse universiteiten en hogescholen'.<sup>10</sup> Hoewel dit wetsvoorstel in principe twee zaken behelsde, namelijk het instellen van de mogelijkheid tot een numerus fixus, en de toelating tot numerus fixus opleidingen door middel van loting, moesten partijen toch voor of tegen de wet stemmen. De analyse zal daarom geordend worden op de argumenten die tegen de wet zijn aangedragen, en de argumenten die voor de wet zijn aangedragen. Het doel van deze analyse is om de argumentatie van de verschillende discourscoalities te ontleden en te verklaren.

Opvallend is dat in het debat met name de keuze voor de toelating centraal stond, omdat het volgens veel partijen nodig was om numerus fixus in te stellen. De minister heeft dit ook verwoordt in zijn toelichting op de wet: "*Behoeftte aan een numerus fixus (...) staat naar mijn mening buiten kijf.*"<sup>11</sup> Dat is bijzonder, gezien de discussie zes jaar eerder. In tussentijd zijn de aantallen studenten enorm gestegen, en blijkbaar is algemeen aanvaard dat er wat moet gebeuren. Maar een grens stellen aan de toelating is nog maar een eerste stap. Want, welke wijze van toelating is het meest rechtvaardig?

## 5.2 Het meritocratisch discours

In het debat over de wet werden de argumenten voor de wet, en dus voor een loting waarbij studenten met een gemiddelde hoger dan een 7,5 vrijgesteld worden, voornamelijk aangedragen door minister De Brauw, die namens de coalitie de wet verdedigde. Hoewel de wet niet volledig meritocratisch te noemen is, draagt zij wel sterk dat karakter, met name doordat degenen die een 7.5 hebben voor hun vwo-examen toegelaten dienen te worden. Blijkbaar verdienen zij de toelating meer dan anderen, iets wat lijnrecht tegen het egalitaire discours ingaat. Alleen over de manier van loten, leefden bij de verschillende fracties die het wetsvoorstel steunden toch nog vragen, maar die wist de minister weg te nemen. De heer Ter Woorst van de

---

<sup>8</sup> HTK 29 juni 1972

<sup>9</sup> TK 1971/1972 11830 nr. 3

<sup>10</sup> TK 1971/1972 11830 nr. 1 & 2

<sup>11</sup> HTK 29 juni 1972: 5

KVP vroeg waarom er niet gekozen is voor een 'blind lot'.<sup>12</sup> De minister gaf aan dat ervoor gekozen is om studenten met gemiddeld een 7,5 toe te laten, omdat "*aan hen een zeker niveau van begaafdheid mag worden gerelateerd.*"<sup>13</sup> De fractie van de KVP leek met deze argumentatie akkoord te gaan, in tegenstelling tot de fractie van de PvdA, die vasthield aan een 'blind lot'. Ook hier openbaart zich de tegenstelling tussen meritocraat en egalitarist. De minister zegt namelijk tussen de regels door, dat aan hen een *hogere* niveau van begaafdheid mag worden gerelateerd. En blijkbaar hebben begaafde mensen meer recht op toelating. Daarmee spreekt de minister zich duidelijk uit voor het meritocratische karakter van de wet. De KVP is ook geen groot tegenstander van gewogen loting, maar lijkt de voor- en nadelen van beide lotingen nog eens helder uit de mond van de minister te willen horen. De VVD was juist een groot voorstander van deze manier van loten. Volgens hen werd er op deze wijze recht gedaan aan het onderwijsstelsel, zodat goede studenten sowieso toegelaten zouden worden en er het minste 'talent' verloren zou gaan. Dit is het efficiëntieargument van het meritocratisch discours.

### 5.3 Egalitair discours

De tegenstanders van de wet dragen verschillende punten aan waarom volgens hen de wet van tafel moet. Vooral de fractie van de CPN gaat daarbij in op de juridische onvolkomenheden in de wet. Woordvoerder Bakker stelt dat het beter is die eerst te verhelpen, en daarna de universiteiten de kans te geven zich fatsoenlijk op de wet voor te bereiden.<sup>14</sup> Het lijkt een manier om de wet uit te stellen, want wie weet komt er van uitstel, afstel. De wet zal in principe gaan gelden voor twee jaar, en de tegenstanders vragen zich herhaaldelijk af waarom de minister kiest voor twee jaar<sup>15</sup>. Zij willen dat er nu de principiële keuze gemaakt dient te worden. Dan maakt het namelijk niet uit hoelang de wet geldt. Om de keuze uit te stellen, wil de heer Voortman eerst een onderzoek naar de noodzaak voordat tot de definitieve keuze voor numerus fixus wordt besloten. Maar alleen de partijen die tegen het wetsvoorstel zijn, steunen dit amendement.<sup>16</sup>

Een ander opvallend gegeven is de discussie over 'maatschappelijke behoefte'. Opleidingen mogen volgens de minister een numerus fixus hebben, maar er moet wel aan de maatschappelijke behoefte worden voldaan. De heer Voortman van de PvdA geeft aan dat hij ten eerste niets ziet in de numerus fixus, maar daarnaast ook een tegenstander is van het marktmechanisme als middel om de maatschappelijke behoefte te bepalen.<sup>17</sup> Hier komt een tegenstelling naar voren die ook in latere discussies zich openbaart. Staat de keuzevrijheid van de student centraal, of het maatschappelijk belang? De PvdA is in 1972 duidelijk: de keuzevrijheid van de student staat centraal. Dan maar teveel artsen. Dit is een egalitair argument, omdat niet de efficiëntie van de samenleving als geheel centraal staat, maar de opleiding als recht van de student. Opvallend is dat Dhr. Van Kemenade, PvdA-minister van onderwijs in 1975 hier anders over dacht. Terugblikkend zegt hij: "*Er moesten*

---

<sup>12</sup> HTK 29 juni 1972: 12

<sup>13</sup> HTK 29 juni 1972: 13

<sup>14</sup> HTK 29 juni 1972: 11

<sup>15</sup> HTK 29 juni 1972: 5

<sup>16</sup> HTK 29 juni 1972: 7 & 66

<sup>17</sup> HTK 29 juni 1972: 7

*natuurlijk tal van praktijkonderdelen zijn in de studie en we hadden gewoon te weinig patiënten om al die studenten te kunnen opleiden.*"<sup>18</sup> De werkelijkheid bleek toch weerbarstiger dan het ideaal.

De tegenstanders van dit wetsvoorstel zijn niet alleen tegen het instellen van een numerus fixus, maar ook tegen de manier van loten. Dhr. Voortman (PvdA) geeft aan dat hij iedereen een even grote kans wil geven in de toelating.<sup>19</sup> Dat roept volgens hem ten minste het gevoel van willekeur op, omdat het de meest zuivere vorm van toeval is.<sup>20</sup> Dit is weer een typisch egalitair argument. Iedereen die gekwalificeerd is, moet evenveel kans hebben om toegelaten te worden, ongeacht de cijfers die op het vwo behaald zijn. Daarnaast is hij bang dat er een vorm van 'levenslange loting' komt voor studenten die jaren achter elkaar mee blijven doen aan de loting. De minister geeft aan dat uitgelote studenten het jaar erna gewoon mee kunnen loten, maar inderdaad niet met een voorkeursbehandeling. Er komen ook geen wachtlijsten.<sup>21</sup> Aan geen van de bezwaren van de tegenstanders wordt daarmee tegemoetgekomen.

#### **5.4 Beschrijving discourscoalities**

Na de behandeling van het wetsvoorstel word er gestemd en het wetsvoorstel word aangenomen. Daarmee is er voor het eerst in de geschiedenis een wet aangenomen die de toelating tot het hoger onderwijs kon reguleren, een doorbraak. In onderstaand schema zijn de discourscoalities weergegeven op het moment van stemmen op 29 juni 1972.<sup>22</sup>

Voorstanders numerus fixus en toelating d.m.v. loting. (90)	Tegenstanders numerus fixus en toelating d.m.v. loting. (60)
<b>KVP (35)</b> <b>VVD (16)</b> <b>ARP (13)</b> <b>CHU (10)</b> <b>DS'70 (8)</b> SGP (3) GPV (2) NMP (2) Boerenpartij (1)	PvdA (39) D66 (11) CPN (6) PPR (2) PSP (2)

Er kunnen verschillende redenen zijn om voor of tegen een wetsvoorstel te stemmen. Zo is het bijvoorbeeld niet opvallend dat alle coalitiepartijen voor het wetsvoorstel hebben gestemd, want zo gaat dat immers vaak. Daarnaast moet opgemerkt worden dat de kern van deze scriptie, de discussie tussen loting en selectie, in deze discussie nog niet heel erg naar boven is gekomen. Het ging

<sup>18</sup> Interview Jos van Kemenade: 3

<sup>19</sup> HTK 29 juni 1972: 53

<sup>20</sup> HTK 29 juni 1972: 56

<sup>21</sup> HTK 29 juni 1972: 13

<sup>22</sup> HTK 29 juni 1972: 66

voornamelijk om de principiële keuze voor een beperking van de toelating tot het hoger onderwijs en over de wijze waarop geloot diende te worden. Maar in deze scriptie staat de zoektocht naar de twee discourscoalities centraal: de meritocratische en de meer egalitaire. Deze twee coalities komen in deze discussie duidelijk naar voren. In de volgende hoofdstukken zal blijken dat deze coalities nu vorm gekregen hebben en in de komende periode slechts langzaam zullen veranderen.

Er zijn een paar belangrijke kanttekeningen te plaatsen bij deze discussie. Allereerst is opvallend dat er voor het invoeren van een numerus fixus nog lang geen brede consensus is, ook al wordt het financieel onhoudbaar. Vervolgens is er voornamelijk een discussie tussen de PvdA en CPN enerzijds en minister De Brauw (DS'70) en de VVD anderzijds, over de manier van loten. Dit is voor de latere discussies uiterst relevant. De PvdA toont zich een groot tegenstander van het toelaten van studenten die gemiddeld een 7,5 hebben gehaald op het vwo, terwijl de VVD dit juist met afstand de meest eerlijke vorm vindt.

## 6. Analyse debat gewogen loting, 1975

Door de machtigingswet van 1972 is er voor opleidingen de mogelijkheid om een numerus fixus in te stellen. Als er vervolgens meer studenten inschrijven dan de opleiding heeft vastgesteld, moeten alle studenten die gemiddeld een 7,5 of hoger behaald hebben voor hun eindexamen, direct toegelaten worden. De overige studenten worden door middel van loting toegelaten, waarbij iedere student evenveel kans heeft om ingeloot te worden. De machtigingswet was voor twee jaar, waardoor er in de jaren erna opnieuw over deze materie nagedacht moest worden. In 1975 komt er een voorstel voor een nieuwe wet, waarbij veel zaken uit de machtigingswet vastgesteld worden. Ook deze wet is voor twee jaar, maar zal een 'structureel' karakter hebben.<sup>23</sup> Daarmee geeft de staatssecretaris aan dat deze wet waarschijnlijk het beleid van de komende jaren zal bepalen. Dat is ook het geval geweest: tot 1999 heeft deze wet de toegang tot het hoger onderwijs gereguleerd. De discussie omtrent deze wet staat centraal in dit hoofdstuk, met name de discussie over de wijze van toelating.

### 6.1 Periode 1972-1975

In 1973 treedt er een nieuw kabinet aan, het kabinet Den Uyl. Zoals in het contexthoofdstuk al nader beschreven is, staat deze periode in het teken van onderwijsvernieuwingen. Vooral het wetenschappelijk onderwijs wordt te duur en er moet meer samenhang komen tussen het wetenschappelijk en het hoger beroepsonderwijs. In de regeringsverklaring van kabinet Den Uyl wordt er ook uitgebreid ingegaan op deze ontwikkelingen.<sup>24</sup> Zo stelt minister-president Den Uyl dat er vanaf het volgende collegejaar een herziening moet komen van de studiefinanciering, om zo het wetenschappelijk onderwijs goedkoper te maken. Over de toelating tot het hoger onderwijs wordt echter niets gezegd. Minister van onderwijs in deze periode is Van Kemenade. De 'machtigingswet inschrijving studenten' wordt echter verdedigd door staatssecretaris Klein (PvdA). In tegenstelling tot drie jaar eerder is het wetsvoorstel om bij numerus fixus opleidingen iedereen mee te laten loten, en ook iedereen bij de loting een gelijke kans te geven, zoals staatssecretaris Klein verwoordt: "*Uit mijn betoog is wel gebleken dat wij zelfs tussen de boven 7,5-ers en beneden 7,5-ers geen onderscheid willen maken.*"<sup>25</sup> Dat betekent dat dit duidelijk een wetsvoorstel is vanuit het egalitaire discours. Geen onderscheid maken; iedereen heeft een gelijke kans. Van Kemenade geeft aan dat hij erover heeft nagedacht, en tenslotte tot de conclusie is gekomen dat het blinde lot het meest eerlijke is.<sup>26</sup> Hiervoor noemt hij in de memorie van toelichting vijf redenen, die voornamelijk neerkomen op twee zaken: cijfers voorspellen te selectief en te weinig.<sup>27</sup>

### 6.2 Egalitair discours

Staatssecretaris Klein begint het debat met de voor hem belangrijkste reden om te kiezen voor een algehele loting: "*Mag men, mijnheer de Voorzitter, tegen een 17-*

---

<sup>23</sup> HTK 18 maart 1975: 4

<sup>24</sup> HTK 28 mei 1973: 10-11

<sup>25</sup> HTK 18 maart 1975: 14

<sup>26</sup> Interview Jos van Kemenade: 1-2

<sup>27</sup> TK 1973-1974, 12929 nr. 5



*jarige met een 6,5 gemiddeld zeggen: 'Wij hebben een indeling naar eindexamencijfers gemaakt en omdat het blijkt dat de verzameling voorgangers van jou met een 6,5 gemiddeld het gemiddeld slechter hebben gedaan dan de 7,5-ers, krijg jij een kleinere kans van toelating dan je 19-jarige vriendjes met een 7,5?'*<sup>28</sup> Oftewel: moet iemand afgerekend worden op de resultaten van zijn voorgangers? De Staatssecretaris lijkt ronduit toe te geven dat men gemiddeld slechter scoort met een lager cijfer, maar voor hem is dit geen reden om studenten daarvoor bij voorbaat al te 'straffen'. Hier spreekt duidelijk de egalitarist. Een individu mag niet afgerekend worden op de prestaties van zijn voorgangers, ook al is het misschien efficiënter om dat wel te doen. Oud-minister Van Kemenade zegt hierover: *"Zo bleek bijvoorbeeld dat van de laagste prestatiecategorie nog altijd 65 procent voor geneeskunde kon slagen."*<sup>29</sup> Dus niet: maar 65 procent, maar nog altijd 65 procent. Hoewel staatssecretaris Klein op verschillende vragen verschillende antwoorden geeft, komt het vaak op hetzelfde neer: *"Voor de verzameling, samengesteld volgens bepaalde criteria, kan men wel een gemiddelde uitspraak doen. Voor het individu binnen die verzameling kan men geen uitspraak doen."*<sup>30</sup>

Een ander argument is het recht van een vwo-diploma, een argument dat ook nog vaker zal terugkomen. Staatssecretaris Klein verwoordt dat als volgt: *"Bovendien hebben wij nu te maken met individuen, die in ons stelsel gekwalificeerd heten. Daar hebben zij hun diploma voor en daaraan kunnen zij rechten ontleen. De eerste vraag is dan, of je dat recht ongelijk mag maken."*<sup>31</sup> Hij is van mening dat iemand die gekwalificeerd is, recht heeft op de opleiding, ongeacht zijn examencijfers. Ook weer typisch een egalitair argument. Een meritocraat zou betogen dat als er dan toch een selectie gemaakt moet worden, niet het lot moet beslissen, maar dat degene die de selectie het meest verdiend toegelaten moet worden.

Opvallend is dat de staatssecretaris toe lijkt te geven dat het toelaten van studenten met hogere examencijfers goed is voor het rendement van opleidingen, en daarmee goed is voor de financiële paragraaf. Hij zegt namelijk: *"Iedere methode van selectie zal bezwaren oproepen bij groepen betrokkenen: het gaat erom die methode te kiezen die het meest rechtvaardig is. Dat rechtvaardigheid niet altijd gepaard gaat met een maximaal rendement is nu juist één van die kenmerken van een niet-kille maatschappij."*<sup>32</sup> Ook dit is een typisch egalitair motief. Niet het maximale rendement voor de maatschappij moet voorop staan, maar de rechtvaardigheid voor het individu. Toch is het opvallend dat de staatssecretaris zo duidelijk aangeeft dat zijn voorstel op financieel gebied niet het meest degelijke is. Blijkbaar is hij overtuigd van de rechtvaardigheid van zijn voorstel.

Toch weet staatssecretaris Klein de tegenstanders van het wetsvoorstel niet te overtuigen. De belangrijkste vertegenwoordiger van de tegenstanders, dhr. Vermaat, is zelfs een coalitiegenoot. Daarom gooit hij het over een andere boeg: *"Wil men vasthouden aan de voordelen van een gewogen loting, moet men dan niet tevens*

---

<sup>28</sup> HTK 18 maart 1975: 12

<sup>29</sup> Interview Jos van Kemenade: 1

<sup>30</sup> HTK 18 maart 1975: 12

<sup>31</sup> HTK 18 maart 1975: 13

<sup>32</sup> HTK 18 maart 1975: 14

toegeven, dat de principiële bezwaren en de praktische nadelen deze vermeende voordelen geheel teniet doen?"<sup>33</sup> En: "Indien een meerderheid in deze Kamer de invoering van een systeem van gewogen loting zou kiezen, meen ik nog te moeten wijzen op een aantal werkelijk zeer grote nadelen van technisch-administratieve aard."<sup>34</sup> Als dan zijn principiële verdediging niet aanslaat, gooit hij het over de praktische boeg. Het efficiëntie argument van de meritocraten. Dit is opvallend omdat hij eerder aangaf, zoals in de vorige alinea beschreven, dat het principe van rechtvaardigheid voor hem het belangrijkste is, en dat de praktische bezwaren op het tweede plan komen. Echter, ook nu weet hij de tegenstanders niet te overtuigen. Dhr. Vermaat: "Nu wij werken met de 7,5 op de eindlijst van het vwo, hebben wij te maken met dezelfde problemen. Mij ontgaat een beetje het argument van de Staatssecretaris dat alles zoveel moeilijker zou worden."<sup>35</sup>

### 6.3 Meritocratisch discours

De belangrijkste vertegenwoordigers van het meritocratische discours in dit debat zijn dhr. Vermaat (ARP) en mw. Ginjaar-Maas (VVD). Zij voeren met name het woord. Ook zij komen vaak aan met de gemiddelde scores van groepen eerder afgestudeerden, maar wegen dat anders. Zo geeft dhr. Vermaat aan: "Het gaat niet om de behandeling van één apart individu. Het gaat over verzamelingen individuen waartussen verschil is te maken."<sup>36</sup> Dat is een fundamenteel verschil met de opvatting van staatssecretaris Klein. Mag een individu afgerekend worden op de gemiddelde resultaten van de verzameling waar hij deel van uitmaakt? Hij vindt van wel; de verzameling is namelijk slechter dan een andere verzameling. Het egalitair discours vindt van niet, omdat het individu beter kan zijn dan het gemiddelde in zijn verzameling.

Het gaat om een heel fundamentele discussie. Dat merken ook de Kamerleden op, zoals dhr. Vermaat: "Het geeft kennelijk blijk van het feit, dat de uitgangspunten die worden ingenomen voor de keuze van de selectiemethoden dermate uiteenlopend zijn, dat er nauwelijks een echte discussie is te voeren."<sup>37</sup> Er blijkt een kloof te gapen tussen het meritocratische en het egalitaire discours, die met woorden niet te dichten is.

Een opvallende bijdrage levert dhr. Leijenhorst (CHU). Niet zozeer voor het verloop van het debat, maar wel voor de discussies die in latere jaren nog zullen volgen. Hij vraagt namelijk aan de staatssecretaris of het niet mogelijk is dat motivatie voor de studie een rol kan spelen in de selectie: "Ik wil hieraan niet de conclusie verbinden dat deze studenten, als zij afstuderen, bijzonder excellerende studenten zullen zijn. Ik geloof echter wel dat er door die gemotiveerdheid een aanmerkelijk grotere kans is dat zij de eindstreep zullen halen."<sup>38</sup> Volgens de staatssecretaris is dit echter nooit bewezen. Bovendien wil hij geen onderscheid maken tussen studenten die een grote kans hebben om te slagen, en studenten met een kleinere kans.

---

<sup>33</sup> HTK 18 maart 1975: 16

<sup>34</sup> HTK 18 maart 1975: 13

<sup>35</sup> HTK 18 maart 1975: 27

<sup>36</sup> HTK 18 maart 1975: 13

<sup>37</sup> HTK 18 maart 1975: 26

<sup>38</sup> HTK 18 maart 1975: 19

#### **6.4 Het amendement Vermaat**

De discussie overziende, lijkt de wet geen meerderheid in de Tweede Kamer te halen. Zelfs coalitiepartners KVP en ARP zijn tegen. Dan dient dhr. Vermaat echter een amendement in op de wet.<sup>39</sup> In het wetsvoorstel stond de volgende zin: *"In het geval van overschrijding van de beschikbare onderwijscapaciteit stelt onze minister richtlijnen vast voor de wijze waarop de toelating wordt geregeld."*<sup>40</sup> Het amendement stelt voor om aan deze zin toe te voegen: *"Behoudens in nader door Onze minister aan te wijzen gevallen, vindt hierbij in elk geval toepassing van een stelsel van gewogen loting, waarbij een zestal lotingklassen wordt gehanteerd."*<sup>41</sup> Hiermee wordt tegemoetgekomen aan de bezwaren van het belangrijkste deel van de Kamer, maar tegelijkertijd is dit niet meer wat de staatssecretaris voor ogen had. Helemaal niet zelfs, omdat hij juist had beargumenteerd dat het systeem van gewogen loting onrechtvaardig was voor het individu. Het amendement van Vermaat wil hiermee een meritocratisch stuk in het egalitaire wetsvoorstel opnemen. Want een onderscheid op basis van cijfers, is wel degelijk meritocratisch, omdat het meritocraten én dit het meest rechtvaardig achten, én het meest efficiënt.

De staatssecretaris stelt daarom voor om dit amendement als motie in te dienen, en wanneer er dan een grote meerderheid is voor de motie zal hij dat meenemen bij de uitwerking van het beleid. Desgevraagd geeft hij aan: *"Als er een kleine meerderheid voor de aselecte loting zou zijn, vind ik dat geen duidelijke uitspraak."*<sup>42</sup> Hiermee lijkt de staatssecretaris te proberen het wetsvoorstel in eigen handen te houden. Wanneer de Kamer een amendement aanneemt, kan hij niets anders doen dan die uitvoeren. Bovendien heeft hij gemerkt dat de Kamer verdeeld is, en de motie daarom geen grote meerderheid zal halen. De tegenstanders van de Staatssecretaris hebben dit echter door, en mw. Ginjaar-Maas (VVD) vraagt cynisch: *"Is dat niet een nieuw element in ons staatsrecht, mijnheer de Voorzitter?"*<sup>43</sup>

Staatssecretaris Klein doet nog een laatste oproep aan de Kamer: *"Naar mijn mening is het fnuikend voor het individu om door een overheid, bevoegd gezag, op een administratief uiterst ingewikkelde wijze ingedeeld te worden in vrij arbitrair tot stand gekomen categorieën en op basis van deze indeling behandeld te worden. Laten we het daarom niet doen."*<sup>44</sup> Maar dhr. Vermaat zet zijn amendement toch door en brengt het in stemming. Hieruit komt de volgende stemmingsuitslag:<sup>45</sup>

Voorstanders gewogen loting. (92)	Tegenstanders gewogen loting. (58)
<b>KVP (23)</b> VVD (22) <b>ARP (14)</b> CHU (7)	<b>PvdA (39)</b> CPN (7) <b>PPR (7)</b> <b>KVP (4)</b>

<sup>39</sup> TK 1974/1975, 12929 nr. 33

<sup>40</sup> TK 1974/1975, 12929 nr. 2

<sup>41</sup> TK 1974/1975, 12929 nr. 33

<sup>42</sup> HTK 18 maart 1975: 17

<sup>43</sup> HTK 18 maart 1975: 17

<sup>44</sup> HTK 18 maart 1975: 16

<sup>45</sup> HTK 19 maart 1975: 25

DS'70 (6) D66 (6) <b>PvdA (4)</b> SGP (3) Boerenpartij (3) GPV (2) <b>PSP (1)</b> RKPN (1)	<b>PSP (1)</b>
---	----------------

### ***6.5 Beschrijving discoursescoalities***

Het lastige aan de beschrijving van de discoursescoalities is dat er in 1975 over iets anders gestemd is dan in 1972. In 1972 was het voorstel om iedereen die voor zijn of haar eindexamen gemiddeld hoger dan een 7,5 had gehaald, direct toe te laten. De overigen zouden moeten loten, waarbij iedereen evenveel kans had. Het wetsvoorstel van 1975 behandelt niet meer zozeer de vraag of er een numerus fixus dient te zijn, maar gaat veel meer over de vraag op welke wijze deze vorm moet krijgen. De uiteindelijke discussie gaat vooral over de vraag of degenen met een hoger cijfer, meer kans moeten hebben om ingeloot te worden. In tegenstelling tot drie jaar eerder, moet iedereen loten. Opvallend is dat deze veranderingen nauwelijks verschil maken voor de stemverhoudingen. De partijen die in 1972 tegen de loting met vrijstelling waren, zijn ook vrijwel allemaal nu tegen de gewogen loting. Alleen D66 is in zijn geheel overgestapt naar de voorstanders. Dit is op zijn minst opvallend, omdat D66 zowel in 1972 als in 1975 coalitiepartij is. Van Kemenade geeft aan dat de enige D66 minister in het kabinet ook al tegen het blinde lot was.<sup>46</sup> Hiermee is de positie van D66 niet alleen afhankelijk van de woordvoerder. Blijkbaar is D66 in de tussenliggende jaren opgeschoven naar de meritocratische coalitie. Daarnaast wordt er verdeeld gestemd binnen de PvdA, de PSP en de KVP, maar volgen alle drie de partijen voornamelijk nog de partijlijn zoals die ook in 1972 was.

---

<sup>46</sup> Interview Jos van Kemenade: 2

## 7. Analyse debat decentrale selectie en vrijstelling 1999

Sinds de invoering van de 'machtigingswet inschrijving studenten' is er veel tijd verstreken. Al bijna vijftientig jaar is er een systeem van gewogen loting bij de toelating tot het hoger onderwijs. Maar er waren ook tegenstanders. Met name de VVD gaf herhaaldelijk aan verklaard tegenstander te zijn van loting. In 1998 kwam er een kabinet van PvdA, VVD en D66, het zogenaamde tweede paarse kabinet. Loek Hermans werd minister van onderwijs. Hij is een uitgesproken tegenstander van loten: *"Ik heb mij altijd ontzettend geërgerd aan loten. Ik vind het zo volstrekt niet passend bij een wetenschappelijke opleiding."*<sup>47</sup>

Daarnaast speelt de situatie van Meike Vernooy, een briljante studente die drie keer op rij werd uitgeloot voor de studie geneeskunde. Zij is aanleiding tot een maatschappelijk debat over de toelating door middel van gewogen loting. Er worden daarom twee commissies in het leven geroepen, de commissie Drenth in 1996 en de Commissie decentrale toelating in 1997. Deze commissies adviseren respectievelijk om studenten met een gemiddeld examencijfer hoger dan een acht direct toe te laten, en om instellingen de vrijheid te geven tien procent van de studentenpopulatie toe te laten door middel van decentrale toelating.

Na zijn aantreden als minister heeft Loek Hermans daarmee twee rapporten liggen van commissies. Daarnaast is hij zelf een groot voorstander van decentrale selectie. Snel na zijn aantreden komt hij daarom met een 'Wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek, houdende aanpassingen in het systeem van selectie voor opleidingen waarvoor een toelatingsbeperking is vastgesteld'.<sup>48</sup> Het belangrijkste voorstel van de minister is om niet meer honderd procent van de studenten toe te laten door middel van gewogen loting, maar vijftig procent. Daarnaast zouden studenten die gemiddeld hoger dan een acht hebben gehaald voor hun vwo-examen, direct toegelaten moeten worden tot de opleiding van hun keuze. De minister schat hun aandeel op twintig procent. De overige dertig procent zal door middel van decentrale selectie toegelaten mogen worden. Dit wetsvoorstel staat in dit hoofdstuk centraal.

In tegenstelling tot voorgaande hoofdstukken zullen niet alleen de argumenten van de twee discoursen naar voren gebracht worden, maar zal er vooral ingezoomd worden op de opstelling van twee belangrijke partijen: het CDA en de PvdA. Het CDA is altijd een belangrijke speler geweest in het meritocratisch discours, maar zit dit keer niet in de coalitie. De PvdA zit dit keer wel in de coalitie, maar is altijd een verklaard tegenstander geweest van selectie. Beide partijen zitten daarmee in een opvallende positie. Daarom zal er voordat de argumenten van de verschillende discoursen naar voren gebracht worden, eerst kort aandacht worden besteed aan deze twee partijen.

---

<sup>47</sup> Interview Loek Hermans: 1

<sup>48</sup> TK 1998-1999, 25947 nr. 1/2

## 7.1 Opstelling CDA

Opvallend is dat het CDA zich direct voorstander toonde van het wetsvoorstel. Dhr. Wijn: *"Het is een goede zaak dat onderwijsinstellingen meer vrijheid krijgen om bij opleidingen met een beperkte toelating hun studenten zelf te selecteren."*<sup>49</sup> Het CDA zet dus gelijk een duidelijke meritocratische toon. Tegelijkertijd werd ook duidelijk dat het CDA een oppositiepartij was. Wijn: *"In een verantwoordelijke samenleving kunnen daarom wat ons betreft desgewenst de toelating en de selectie bij numerus fixus opleidingen volledig worden overgelaten aan de onderwijsinstelling."*<sup>50</sup> Hiermee probeert Wijn de VVD uit de tent te lokken. Ook de VVD is namelijk voorstander van het volledig overlaten van de selectie aan de instellingen.<sup>51</sup> Echter, door de coalitie met de PvdA en D66 is dit wetsvoorstel het maximaal haalbare voor de VVD. Terugblikkend is Loek Hermans hier heel duidelijk over: *"Met het CDA had ik niet eens een meerderheid. Dus ik moest zorgen dat ik een meerderheid haalde. Gewoon de kunst van het haalbare."* Het was een compromis was de VVD verdedigde, omdat het wist dat ze haar ideaal niet kon behalen, ook niet met steun van het CDA.

Wijn ruikt echter bloed. Hij ziet een ideale mogelijkheid om voor de televisiecamera's te laten merken dat de VVD zich op dit punt heeft laten inkapselen door de PvdA: *"Mevrouw De Vries wil iets bereiken en zij kan het niet bereiken, omdat zij het niet wil bereiken. Maar zij kan het wel. Ik snap er helemaal niets meer van. Waarvoor zit zij hier? Om iets te kunnen bereiken. Dat kan nu gebeuren, maar zij laat het lopen. Naar mijn mening zit zij dus klem in de coalitie en heeft zij zich klem laten zetten."*<sup>52</sup>

Aan het einde van het debat krabbelt het CDA weer wat terug. Wijn heeft geprobeerd de VVD uit de tent te lokken, maar dat is niet gelukt; de coalitiepartijen houden elkaar vast. Uiteindelijk gaat het CDA zonder moeite akkoord met het wetsvoorstel. Op de vraag of hij nu toch voor gaat stemmen, antwoordt Wijn betekenisvol: *"Ik heb aangegeven dat ik het op zichzelf goed vind dat in het aan de orde zijnde voorstel meer recht wordt gedaan aan specifieke talenten en aan motivatie van studenten."*<sup>53</sup> Hij wil het niet met zoveel woorden zeggen, maar zal later 'gewoon' voorstemmen. Waarschijnlijk om dezelfde reden als de VVD: het is niet zijn ideaal, maar wel een stap in de voor hem goede richting. In de meritocratische richting.

## 7.2 Opstelling PvdA

Zoals al gezegd: de PvdA was tot dusver altijd een tegenstander van selectie. Toch stemt de PvdA uiteindelijk voor het wetsvoorstel, en gaat daarmee over van het egalitaire naar het meritocratische discours. Al na de eerste zinnen van het betoog van woordvoerder Hamer is duidelijk dat de PvdA voor dit wetsvoorstel zal stemmen: *"De fractie hecht er zeer aan dat wij zoeken naar een zo rechtvaardig mogelijk systeem van selectie, waarbij uitgangspunt is dat de opleidingen toegankelijk moeten blijven voor iedereen die zich daarvoor heeft gekwalificeerd. Wat is nu bij een beperkt aantal beschikbare plaatsen de eerlijkste volgorde? Moeten wij degenen met*

---

<sup>49</sup> HTK 20 januari 1999: 2

<sup>50</sup> HTK 20 januari 1999: 2

<sup>51</sup> Interview Loek Hermans: 1

<sup>52</sup> HTK 20 januari 1999: 14

<sup>53</sup> HTK 20 januari 1999: 4

*de hoogste cijfers toelaten, de meest gemotiveerden toelaten of er maar gewoon om tossen?*<sup>54</sup> Door het woord 'tossen' te gebruiken, valt al op te merken dat de PvdA niet meer de 'blinde loting' zal verdedigen. Ook zal de PvdA het onderdeel steunen dat studenten met gemiddeld een acht voor hun vwo-examen direct toegelaten zullen worden. Hamer: *"Een bepaalde vorm van rechtvaardigheid lijkt besloten in het direct toelaten van studenten met een 8 of hoger."*<sup>55</sup> Dit is een verandering van standpunt, omdat in 1975 juist de PvdA nog een groot voorstander was van het blinde lot. Blijkbaar is het gevoelen over wat rechtvaardig is, in de afgelopen jaren veranderd. Dit is gelijk een van de belangrijkste citaten om de overstap van de PvdA te illustreren. Het is namelijk binnen het egalitaire discours helemaal niet rechtvaardig om studenten met hogere cijfers toe te laten. Door hier rechtvaardigheid in deze context te gebruiken, geeft de PvdA duidelijk aan vanaf nu tot het meritocratische discours te behoren.

Opvallend is dat Hamer heel duidelijk is over de motivatie om voor het wetsvoorstel te stemmen: het coalitiebelang. *"Het was voor mijn fractie nogal een stap om over te gaan tot die experimenten. Ik zal het maar verklappen, er was heel wat 'Bolkesteintaal' voor nodig om Wallage en later Melkert over de streep te krijgen."*<sup>56</sup> Uiteraard gaat de oppositie hierop in: is het alleen om de macht dan? Hamer antwoordt hierop: *"Ik had het over Bolkesteintaal. U kent Bolkestein als iemand die argumenten geeft. Het is dus een inhoudelijke discussie geweest. Dat betekent dat de PvdA zich door volstrekt inhoudelijke argumenten heeft laten overhalen om de selectie meer decentraal te laten plaatsvinden."*<sup>57</sup> Met de zinsnede uit bovenstaande alinea in het achterhoofd, lijkt het er inderdaad op dat Hamer zich in het meritocratische kamp heeft laten praten.

Loek Hermans ziet het echter anders. Op de vraag wat hij denkt dat Bolkesteintaal inhield, antwoordt hij: *"Veel politieke druk. Kijk, ik heb gezegd: ik ben er hartstikke voorstander van, ik leg dit op tafel. In het kabinet had ik steun. Het kabinet wilde mij steunen."*<sup>58</sup> Hermans zegt hiermee dat de PvdA-ministers in het tweede paarse kabinet voor zijn wetsvoorstel waren, maar dat de PvdA-fractie tegen was. Uiteindelijk is de fractie na politieke druk vanuit de bewindspersonen van de PvdA, akkoord gegaan met dit wetsvoorstel. Hermans zegt echter ook dat het niet alleen om dit wetsvoorstel ging: *"Kijk, je moet het altijd zien in de context. (...) Het ging over de bachelor-master structuur, het ging over accreditatie, het ging over selectie, en het ging over differentiatie. Al die punten bij elkaar, daarover had ik een redelijke mate van akkoord bereikt in de Kamer."*<sup>59</sup>

Concluderend is dus te zeggen dat de PvdA-fractie en het PvdA smaldeel in het kabinet het met elkaar oneens waren over het wetsvoorstel van minister Hermans. Uiteindelijk is de fractie na politieke druk overstap gegaan. Waarschijnlijk heeft Hamer een deel van de waarheid gezegd toen ze zei dat Bokensteintaal betekende

---

<sup>54</sup> HTK 20 januari 1999: 8

<sup>55</sup> HTK 20 januari 1999: 9

<sup>56</sup> HTK 20 januari 1999: 9

<sup>57</sup> HTK 20 januari 1999: 9

<sup>58</sup> Interview Loek Hermans: 2

<sup>59</sup> Interview Loek Hermans: 1-2

dat het een volstrekt inhoudelijke discussie was geweest; er zullen ongetwijfeld inhoudelijke argumenten gebruikt zijn. Maar daarnaast werd er politieke druk uitgeoefend, en kreeg de PvdA er ook wat voor terug. Want zoals Loek Hermans zei: *"Je moet het altijd zien in de context."*<sup>60</sup>

### 7.3 Meritocratisch discours

Naast politieke druk en 'Bolkesteintaal' worden er ook nog inhoudelijke argumenten gebruikt om voor het wetsvoorstel te stemmen. Vooral VVD-woordvoerder De Vries is helder. Het lotingsysteem is verkeerd: *"Het voorstel komt voort uit onvrede met het zogenaamde lotingssysteem, dat volstrekt willekeurig is. Het is maar hoe de dobbelsteen rolt. Dat heeft verspilling van talent tot gevolg."*<sup>61</sup> De metafoor van een dobbelsteen is sterk: hoe goed je ook je best doet, het is net monopolie: of je wordt toegelaten tot de opleiding van je keuze, of niet. Verspilling is ook een duidelijk woord, wat het VVD-Kamerlid niet zomaar in de mond neemt. Hij wil duidelijk maken dat het zo echt niet langer kan. SP-Kamerlid van Bommel maakt dan ook direct bezwaar tegen deze vergelijking: *"Ik maak bezwaar tegen de metafoor dat het lotingssysteem hetzelfde zou zijn als het gooien met een dobbelsteen. In het laatste geval is de kans dat je een van de vlakken raakt even groot. Bij deze loting is dat niet het geval, want het is een gewogen loting."*<sup>62</sup> Daarin heeft Van Bommel gelijk, maar het argument van De Vries was helder: geen verspilling van talent. Dat is weer een duidelijk meritocratisch efficiëntieargument.

CDA-Kamerlid Wijn blijft het hele debat proberen de VVD mee te krijgen in 100% decentrale selectie, maar draagt tegelijkertijd ook aan dat dit wetsvoorstel ook zekerheid met zich meebrengt, wat nu ontbreekt: *"Wanneer je echter uitgaat van die 100 procent selectie, hebben studenten in ieder geval de zekerheid op welke criteria ze geselecteerd zullen worden. Ze hebben ook niet te maken met de onzekerheid van het heen en weer gepingpongd worden tussen diverse lotingsrondes en diverse contingenten van die ingewikkelde wiskundige formule."*<sup>63</sup> Heen en weer pingpongen, of gooien met de dobbelsteen, de argumentatie van de voorstanders van de ze wet is duidelijk: toegang moet je verdienen; niet met geluk verkrijgen.

### 7.4 Egalitair discours

Doordat de PvdA voorstander is van deze wet, komt het belangrijkste weerwerk vanuit het egalitaire discours vanuit de SP en GroenLinks. GroenLinks-woordvoerder Rabbae is vooral bang voor een totale prestatie maatschappij en weet dat treffend te verwoorden: *"Ik noem Japan als voorbeeld. Misschien kent men het verhaal van een topuniversiteit in dat land die alleen maar topstudenten met topcijfers toelaat. Die studenten moeten dus ook via top-middelbare scholen binnenkomen en het gevolg daarvan is weer dat deze leerlingen via top-lagere scholen naar die top-middelbare scholen moeten. Uiteindelijk schijnen moeders, om hun kinderen op topkleuterscholen te krijgen, via een toeter tot hun foetus te praten, om deze al in die fase zo goed mogelijk op dit alles voor te bereiden."*<sup>64</sup> Naast dit iets overtrokken

---

<sup>60</sup> Interview Loek Hermans: 1

<sup>61</sup> HTK 20 januari 1999: 13

<sup>62</sup> HTK 20 januari 1999: 13

<sup>63</sup> HTK 20 januari 1999: 4

<sup>64</sup> HTK 20 januari 1999: 7



voorbeeld, vind Rabbiae het simpelweg onrechtvaardig wanneer studenten met de hoogste cijfers nog meer kans krijgen om ingeloot of toegelaten te worden. *"De positie van een kleine minderheid, de studenten met hoge cijfers, wordt versterkt en de positie van een grote groep, die het moet hebben van de loting, wordt verder verzwakt. Dat kan toch geen kwestie van rechtvaardigheid zijn?"*<sup>65</sup> De angst voor een tweedeling in de maatschappij, zoals Young (1958) al heeft geschetst, lijkt er ook bij RAbbae in te zitten. De angst vanuit het egalitaire discours voor een meritocratische samenleving. Met name VVD en CDA zijn echter van mening dat het juist rechtvaardig is om studenten met hogere cijfers voorrang te verlenen, een discussie die drieëntwintig jaar geleden ook al werd gevoerd.

SP-Kamerlid Van Bommel is de enige Parlementariër die twijfelt aan het systeem van numerus fixus opleidingen: *"Waarom moet je een beperkte toelating tot opleidingen hebben? Waarom moet er een studentenstop zijn voor geneeskunde en tandheelkunde, als wij weten dat er sprake is van overvolle wachtkamers van huisartsen en specialisten en dat er wachtlijsten zijn, zodat soms maanden op een behandeling gewacht moet worden?"*<sup>66</sup> Maar van andere parlementariërs krijgt hij geen weerwoord, het besluit over het instellen van numerus fixus opleidingen is ruim vijfentwintig jaar geleden al gevallen, en zal niet meer teruggedraaid worden.

De commissie-Drenth heeft voorgesteld om studenten die hoger dan een acht gemiddeld hebben behaald voor hun vwo-examen te belonen met directe toelating. Echter, in hetzelfde rapport concludeert de commissie ook dat deze studenten niet automatisch betere beroepsbeoefenaars zijn. SP-Kamerlid Van Bommel is de enige die hier op ingaat: *"Voor zover ik weet, en de commissie-Drenth steunt mij daarin, is nooit echt aangetoond dat dit automatisch betere studenten zijn en dat zij automatisch betere beroepsbeoefenaren worden."*<sup>67</sup> Pas later is er een studie verschenen waarin dit wel werd bewezen. Loek Hermans zegt hier achteraf over: *"Ik had sterk de indruk dat het ook zou zijn, en dat was ook de reden om het in te voeren."* Opvallend, want dat was toch één van de belangrijkste redenen voor het invoeren van decentrale selectie. Hiermee geeft Hermans indirect toe dat hij daar toen geen harde bewijzen voor had.

De SP-woordvoerder gaat uiteraard ook in op de rol van geld bij het behalen van goede cijfers: *"Mensen met hoge inkomens sturen hun kinderen graag naar dure opleidingen om te worden bijgespijkerd en maken dan, meer dan in het verleden, kans op toelating tot een studie met een numerus fixus."*<sup>68</sup> Ook op deze opmerking krijgt hij geen weerwoord. De partijen uit het meritocratische discours negeren voor een groot deel de opmerkingen van de tegenstanders van de wet. Waarschijnlijk heeft dit te maken met de aard van het debat: doordat er binnen de coalitie overeenstemming was, zou de wet sowieso aangenomen worden. Het was dus voor hen zaak zo weinig mogelijk in te gaan op tegenargumenten.

---

<sup>65</sup> HTK 20 januari 1999: 6

<sup>66</sup> HTK 20 januari 1999: 22

<sup>67</sup> HTK 20 januari 1999: 22

<sup>68</sup> HTK 20 januari 1999: 22

## 7.5 Cijfers binnen decentrale selectie

Één van de punten waarover serieus gedebatteerd werd, was het amendement van D66-woordvoerder Lambrechts, om in de wet op te nemen dat cijfers niet mee mogen tellen bij de toelating door middel van decentrale selectie.<sup>69</sup> Verschillende partijen zijn bang dat ook dan de cijfers de doorslag zullen geven, terwijl de bedoeling is dat bij decentrale selectie andere factoren de doorslag geven. Minister Hermans is het daarmee niet eens, hij wil dat opleidingen zelf beslissen of ze cijfers mee laten tellen of niet. *"Je moet in ieder geval niet zeggen dat het niet meegenomen mag worden. Dat is wat anders dan te zeggen dat het meegenomen moet worden. Ik wil het niet uitsluiten. Als je decentrale toelating doet, moet jij kunnen bepalen wat je criteria zijn."*<sup>70</sup> GroenLinks-woordvoerder Rabbae vindt echter dat bij de VVD-minister de cijfers veel te zwaar meewegen: *"Cijfers, cijfers, cijfers', zou de slogan kunnen zijn voor het alternatief van de minister van Onderwijs."*<sup>71</sup> En inderdaad, bij de toelating tot het onderwijs wegen meritocraten cijfers heel zwaar.

Maar wanneer in de wet expliciet wordt opgenomen dat cijfers niet meegenomen mogen worden in de beoordeling, maakt dit de selectie wel moeilijker. CDA-woordvoerder Wijn verduidelijkt dit met een voorbeeld: *"Dan wordt door de selectiecommissie gevraagd: kunt u aantonen hoe het komt dat u zo goed bent in wiskunde? Vervolgens zegt de aankomende student: dat blijkt bijvoorbeeld uit die 9. Dan zegt de selectiecommissie: dat bewijsje mag ik niet meetellen, want cijfers tellen niet mee."*<sup>72</sup> Hij pleit er ook voor om dit amendement niet aan te nemen, zodat opleidingen de vrijheid hebben hun eigen selectiecriteria te gebruiken. Wel geeft hij aan, om de oppositie iets tegemoet te komen, dat de decentrale selectie primair bedoeld is om naar andere zaken dan cijfers te kijken: *"Wij hebben de decentrale trap van de drietrapsraket juist om daarin andere motieven dan cijfers een rol te laten spelen."*<sup>73</sup>

Het mag echter niet baten. De meerderheid van de Tweede Kamer neemt het amendement aan, zodat er nu in de wet is opgenomen: *"Tot de bijzondere kwalificaties, bedoeld in het eerste en tweede lid, behoren niet de behaalde eindexamencijfers."*<sup>74</sup>

## 7.6 Beschrijving discourscoalities

Er wordt uiteindelijk gestemd over de wet van minister Hermans, en deze wordt met een overweldigende meerderheid aangenomen: 134 parlementariërs stemmen voor de wet.

Voorstanders gewogen loting met vrijstelling. (134)	Tegenstanders gewogen loting met vrijstelling. (16)
<b>PvdA (45)</b>	GroenLinks (11)

<sup>69</sup> HTK 26 januari 1999

<sup>70</sup> Interview Loek Hermans: 3

<sup>71</sup> HTK 20 januari 1999: 5

<sup>72</sup> HTK 20 januari 1999: 6

<sup>73</sup> HTK 20 januari 1999: 30

<sup>74</sup> TK 1998-1999, 25947 nr. 176

<b>VVD (38)</b> CDA (29) <b>D66 (14)</b> SGP (3) RPF (3) GPV (2)	SP (5)
---	--------

Wat opvalt aan de uitslag van de stemming, is dat er weer een partij is overgegaan van het egalitaire discours naar het meritocratische discours: de PvdA. De andere partijen van 1975: de CPN, PSP en PPR zijn opgegaan in GroenLinks, en zijn nog steeds voorstander van een 'blinde loting'. Links van de PvdA is een nieuwe socialistische partij opgekomen, de SP. De SP valt wel in het egalitaire discours. De overgang van de PvdA is in dit hoofdstuk uitgebreid besproken.

Met deze uitslag is er vrij definitief een einde gekomen aan de twee discoursen in de Nederlandse politiek. Nu de PvdA is overgegaan naar het meritocratische discours, is het egalitaire discours nagenoeg leeggezogen en kan ze geen rol van betekenis meer vervullen. Er zijn nog wel verklaarde tegenstanders van selectie, maar het meritocratische discours heeft definitief gewonnen. Niet iedere student heeft evenveel kans om toegelaten te worden tot een numerus fixus opleiding: je cijfers doen er wel degelijk toe. Aan deze discussie komt met dit debat en met deze wet een einde. De komende jaren komen er nieuwe vragen over toelating: mag er bijvoorbeeld ook geselecteerd worden op motivatie, of andere bijna niet te meten zaken?

## 8. Analyse debat experimentenwet, 2005

Na de aanneming van de wet betreffende toelating tot numerus fixus opleidingen, werd de wet in 2000 uitgevoerd. Tot vandaag de dag is er in die toelating weinig veranderd; nog altijd mogen opleidingen een deel van hun studenten decentraal en een deel door middel van gewogen loting toelaten, en heeft een deel sowieso toegang doordat ze hoger dan een acht gemiddeld hadden voor hun eindexamen op het vwo.<sup>75</sup> Sinds kabinet-Rutte I zijn er wel meer geluiden om deze selectie te veranderen, maar dat is nog niet tot concrete wetgeving gekomen en dat zal ook besproken worden in het volgende hoofdstuk.

In dit hoofdstuk en in het volgende hoofdstuk staat een andere discussie centraal: in welke mate mogen opleidingen differentiëren in hun aanbod voor normale en excellente studenten, en in welke mate er verschil mag zijn tussen opleidingen. Een voorbeeld hiervan geeft Loek Hermans, als hij zijn ideaal voor zich ziet: "*Dan moet niet meer de vraag zijn of je rechten studeert of economie of wat dan ook, maar waar je het studeert.*" Een eerste aanzet wordt gegeven door de commissie-Sorgdrager. Deze commissie kijkt naar excellentieprogramma's en brengt een rapport uit, getiteld: 'De juiste studenten op de juiste plaats'.

Mede naar aanleiding van dit rapport komt staatssecretaris Rutte met een wetsvoorstel waarin hij voorstelt om opleidingen de kans te geven zich te onderscheiden van andere opleidingen door specifieke eisen te stellen aan studenten of hun collegegeld te verhogen.<sup>76</sup> Het is een experimentenwet, omdat deze wet bij aanneming alleen zal gelden in de collegejaren 2005-2006 en 2006-2007. Opleidingen moeten vooraf een aanvraag doen, waarin ze betogen anders te zijn dan de reguliere opleidingen en daarom eisen mogen stellen aan de studenten of hun collegegeld mogen verhogen. Opleidingen die de enige in hun soort zijn, komen daarom niet in aanmerking voor deze wet.<sup>77</sup>

In dit hoofdstuk zal de discussie over deze experimentenwet centraal staan. Mogen opleidingen extra eisen stellen aan studenten, in ruil voor een betere studie? Dat is weer een stap verder dan de wet van 1999, omdat bij numerus fixus opleidingen er simpelweg geselecteerd móet worden. Ook dit hoofdstuk is opgebouwd in twee delen, de argumenten van de voorstanders, en de argumenten van de tegenstanders van deze wet.

### 8.1 Het meritocratisch discours

Het CDA, altijd een groot voorstander van differentiatie en selectie heeft bij monde van Tweede Kamerlid Joldersma twijfels bij het wetsvoorstel: "*Kwaliteitsbevordering en excellentie kunnen volgens mij ook heel goed bereikt worden zonder collegegelddifferentiatie en zonder selectie aan de poort.*"<sup>78</sup> Toch lijkt het CDA, op dit moment weer de grootste partij van het land en daardoor ook coalitiepartij, al bij

---

<sup>75</sup> [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl)

<sup>76</sup> TK 2004/2005 29819, nr. 2

<sup>77</sup> TK 2004/2005 29819, nr. 2

<sup>78</sup> TK 2004/2005 29819, nr. 11: 4

voorbaat dit experiment toe te laten, mits voor iedereen duidelijk is dat het echt om een experiment voor twee jaar gaat. Joldersma: *"Er mag geen enkele garantie voor de lange termijn gegeven worden, omdat het slechts tijdelijk is."*<sup>79</sup> Dit geeft de staatssecretaris ook niet. In de wet is opgenomen dat het een experiment is voor twee jaar, en dat vervolgens de commissie 'Ruim baan voor talent' de experimenten zal beschrijven in een rapport. Het CDA is blijkbaar wel meritocratisch, maar tot op zekere hoogte. Het onderscheid moet niet te ver gaan. Dat is interessant, omdat het CDA in voorgaande discussies vaak een van de meest extreem meritocratische partijen was.

VVD-Kamerlid Visser vindt de mogelijkheden nog niet ver genoeg gaan: *"Zou het niet interessant zijn om een aantal dingen die in andere landen wel heel goed mogelijk zijn hier ook toe te passen? Dat zijn wij nu aan het doen."*<sup>80</sup> Dat is een typisch VVD-geluid. Ook Loek Hermans haalde in het interview dat ik met hem had regelmatig het buitenland aan als voorbeeld voor de Nederlandse universiteiten. Meer differentiatie, meer het recht van de sterkste.<sup>81</sup> Internationalisering lijkt een reden te zijn om selectie te omarmen.

Er is geen bewijs dat het wetsvoorstel daadwerkelijk de excellentie van het hoger onderwijs bevordert. Daarom zijn er ook veel tegengeluiden te horen. Staatsecretaris Rutte geeft ook toe dat het wetsvoorstel is gebaseerd op het vermoeden dat deze wet de excellentie van opleidingen zal bevorderen: *"Er wordt mee geëxperimenteerd, maar er zijn sterke vermoedens dat selectie aan de poort en collegegelddifferentiatie een bijdrage kunnen leveren aan het verhogen van de excellentie van het hoger onderwijs en de Begeistering erbinnen. Of dat werkelijk zo is, zal moeten blijken. Als dat niet het geval is, gaan wij er niet meer door."*<sup>82</sup> Hiermee hoopt hij bezwaarde partijen tegemoet te komen. Want wie is er nu tegen een experiment, zeker gezien de ruiterlijke belofte dat zonder meerwaarde het experiment geen doorgang vindt?

## **8.2 Wanneer evidente meerwaarde?**

Vooraf hebben opleidingen de mogelijkheid gehad zich aan te melden voor dit experiment. Daarvoor moeten ze wel aantonen dat ze evidente meerwaarde leveren ten opzichte van andere opleidingen. Bij de motivatie van deze evidente meerwaarde plaatsen zowel voor- als tegenstanders grote vraagtekens. Het gevoel is dat teveel 'gewone' opleidingen in aanmerking willen komen voor dit experiment om zo studenten te mogen selecteren. CDA-Kamerlid Jorritsma zegt: *"Als je gaat experimenteren en op de lange termijn überhaupt iets wilt gaan doen met selectie en collegegelddifferentiatie, doe dat dan alleen bij bijzondere opleidingen."*<sup>83</sup> D66-Kamerlid Bakker sluit zich daarbij aan: *"Ik vind het zeer de moeite waard dat de experimenten van start gaan, maar ik word niet vrolijk van het overzicht van de zaken die de universiteiten voor de extra evidente meerwaarde hebben weten te bedenken."*<sup>84</sup> Mijn eigen opleiding, Bestuurs- en Organisationswetenschappen in

---

<sup>79</sup> TK 2004/2005 29819, nr. 11: 4

<sup>80</sup> TK 2004/2005 29819, nr. 11: 10

<sup>81</sup> Interview Loek Hermans

<sup>82</sup> TK 2004/2005 29819, nr. 11: 14

<sup>83</sup> TK 2004/2005 29819, nr. 11: 5

<sup>84</sup> TK 2004/2005 29819, nr. 11: 8

Utrecht, komt daarbij ter sprake. De grote vraag is: wanneer is er sprake van evidente meerwaarde? SP-Kamerlid Vergeer betoogt: *"Bij de Universiteit van de Utrecht gaat het om selectie bij Bestuurs- en Organisationswetenschappen. De meerwaarde wordt onderbouwd door intensieve staf-student-interactie, kleine groepen, begeleiding door kernhoogleraren, debatteren, organiseren en participeren in wetenschappelijke congressen. (...) Waar ligt hier de meerwaarde?"*<sup>85</sup> In aanvulling daarvan geeft GroenLinks-Kamerlid Vendrik aan: *"Waar gaat die evidente erkende meerwaarde wellicht over? Ik draai het even om en veronderstel een aantal dingen in het reguliere hoger onderwijs niet aanwezig. In het reguliere onderwijs zit dus geen uitstekende studiebegeleiding, geen internationale oriëntatie, geen verbinding met zwaartepunten in het onderzoek, geen aanbod van speciale cursussen, geen kwaliteit van docenten, geen combinatie mogelijk van leren en werken, geen sprake van profijt dat de student van de opleiding heeft."*<sup>86</sup> Hiermee maakt hij in één zin veel opleidingen belachelijk, die bij de aanvraag makkelijk dachten te beargumenteren waarom zij wel studenten zouden mogen selecteren. Tegelijkertijd weten ook deze Kamerleden dat veel opleidingen helaas niet zo zijn. Maar beiden zijn voorstander van een gelijk onderwijsveld, waarin er geen opleidingen boven de anderen uitsteken.

### 8.3 Egalitair discours

Doordat de onderbouwing van de wet voornamelijk berust op aannames, zijn ook de partijen die tot het meritocratische discours behoren en die geen problemen hebben met een verdergaande differentiatie van het onderwijsveld, kritisch op het wetsvoorstel. De meest fundamentele kritiek komt echter van de twee partijen die ook daadwerkelijk tegen het wetsvoorstel zullen stemmen: de SP en GroenLinks. GroenLinks-Kamerlid Vendrik begint met een sneer over de onderbouwing van het wetsvoorstel richting staatssecretaris Rutte: *"Eigenlijk stappen wij in een ongewis traject. Wij zeggen in feite tegen de instellingen voor hoger onderwijs: doe maar wat en dan stellen wij achteraf wel vast of het kwaliteit heeft."*<sup>87</sup> Dit is eigenlijk precies hetzelfde als wat staatssecretaris Rutte al aangaf. Maar dan heel anders verwoordt. Hierin blijkt weer de kracht van het woord. Hoe je iets zegt, is vaak belangrijker dan wat gezegd wordt. Ook SP-Kamerlid Vergeer hekelt de onderbouwing, bovendien vindt zij het onwetenschappelijk: *"Om te beginnen: de wetenschappelijke onderbouwing van de experimenten. Ik bekijk het even door de bril van de docent – die ik geweest ben – en dan moet ik zeggen dat de experimenten met selectie en collegegelddifferentiatie onwetenschappelijk prutswork zijn."*<sup>88</sup>

Naast de gebrekkige onderbouwing, hekelt de SP ook het idee achter deze wet. Vergeer verwoordt dit als volgt: *"Sinds het kabinet-Balkenende staat de toegankelijkheid van het hoger onderwijs op financiële gronden ter discussie. Dat is dus op oneigenlijke gronden, want het is geen selectie op talenten maar op centen. Daar helpt helemaal geen lieve beurs of een sociaal leenstelsel aan, wel een lief vadtje of moedertje!"*<sup>89</sup> De kern van het SP verweer ligt in de toegankelijkheid.

---

<sup>85</sup> TK 2004/2005 29819, nr. 11: 7

<sup>86</sup> TK 2004/2005 29819, nr. 11: 12

<sup>87</sup> TK 2004/2005 29819, nr. 11: 5

<sup>88</sup> TK 2004/2005 29819, nr. 11: 6

<sup>89</sup> TK 2004/2005 29819, nr. 11: 7

Zeker een verhoging van het collegegeld in combinatie met een sociaal leenstelsel zou studenten kunnen weerhouden van een bepaalde, al dan niet excellente, studie. Vanuit het egalitaire discours bekeken is dit een logische redenering. Iedereen die gekwalificeerd is, moet dezelfde kans hebben, en dat lijkt door deze wet te verminderen. Loek Hermans is het hier niet mee eens, en erg uitgesproken over jongeren met een leenangst, die vaak uit arme gezinnen komen: *"Iemand die niet durft te lenen, dan moet je ook afvragen, hé, zou je op dat punt niet gewoon een beetje volwassen worden en gewoon zelf dingen gaan doen?. Durf zelf ook eens wat initiatief te nemen. En risico's nemen, ja het hele leven is één groot risico."*<sup>90</sup> Hermans stelt in dit citaat leenangst op één lijn met onvolwassenheid. En jongeren willen niet onvolwassen zijn. Dus toch maar lenen dan?

SP-Kamerlid Vergeer stelt ook vraagtekens bij de verhoging van het collegegeld: *"De VU wil de meest getalenteerde, gemotiveerde en veelbelovende studenten selecteren en vervolgens hen voor al hun kwaliteiten straffen met een collegegeld van € 5000. Dit is complete onzin! Waarom moeten studenten betalen voor het feit dat zij heel goed zijn?"*<sup>91</sup> *Als je de beste studenten selecteert en je vraagt ook nog een hoger collegegeld, wat wil je dan eigenlijk bewijzen aan het einde van de rit? Dat er meerwaarde is? Dat lijkt mij nogal logisch, als je de beste studenten hebt én meer geld."*<sup>92</sup>

#### **8.4 Beschrijving discourscoalities**

In deze discussie worden twee zaken aangedragen die vrij breed leven in de Kamer. Ten eerste ontbreekt de onderbouwing van de gedachte dat collegegeldverhoging en selectie de kwaliteit van een opleiding verhogen. Daarnaast speelt de vraag wanneer iets evidente meerwaarde heeft. En is het niet vreemd dat een opleiding betere studenten aflevert wanneer ze mogen selecteren en meer geld te besteden hebben, zoals SP-Kamerlid Vergeer hierboven aangaf. Staatssecretaris Rutte weet deze vragen echter te pareren door te blijven herhalen dat hij geen enkele garantie geeft voor de toekomst, het gaat om een experimentenwet die door de commissie 'Ruim baan voor talent' geëvalueerd zal worden. Pas dan kan er verder gesproken worden over een eventuele verlenging van de wet. Rutte: *"Die commissie zal een uitspraak doen over het gehele complex, zowel over de vraag of er meerwaarde is als over vraag of de instrumenten selectie en collegegelddifferentiatie werken."*<sup>93</sup> Nagenoeg de hele Kamer gaat akkoord met deze verdediging, op de SP en GroenLinks na.

Voorstanders experimentenwet. (133)	Tegenstanders experimentenwet. (17)
<b>VVD (27)</b> <b>CDA (44)</b> <b>D66 (6)</b> PvdA (42) LPF (8)	SP (8) GroenLinks (8)

<sup>90</sup> Interview Loek Hermans: 7

<sup>91</sup> TK 2004/2005 29819, nr. 11: 7

<sup>92</sup> TK 2004/2005 29819, nr. 11: 9

<sup>93</sup> TK 2004/2005 29819, nr. 11: 18

ChristenUnie (3) SGP (2) Lazrak (1) Wilders (1)	
--	--

Opvallend is dat de PvdA niet teruggaat naar het egalitaire discours. In 1999 werden ze nog 'gedwongen' door het coalitiebelang; nu stemt de fractie in met een wet die verder gaat dan de wet uit 1999. Met de nodige bedenkingen, en zeker niet van harte, maar toch.



## 9. Analyse debat uitbreiden selectie, 2011

Na de aanneming van de experimentenwet hebben opleidingen twee jaar lang studenten mogen selecteren en hun collegegeld mogen verhogen, mits ze konden aantonen dat ze een evidente meerwaarde hadden ten opzichte van andere opleidingen. Na de collegejaren 2005-2006 en 2006-2007 liep de experimentenwet af. Eind 2007 komt de commissie 'Ruim baan voor talent' met haar eindrapport: 'Wegen voor talent'. In dit rapport laat de commissie weten dat voor bepaalde opleidingen, namelijk opleidingen met een 'specifiek profiel', selectie toegevoegde waarde heeft.<sup>94</sup>

Daarnaast komt in 2010 het rapport van de commissie-Veerman uit, 'differentiëren in drievoud'.<sup>95</sup> In dit rapport beveelt de commissie ronduit aan om selectie voor elke opleiding mogelijk te maken: *"De commissie stelt voor om in principe elke instelling het recht te geven om te selecteren, ook aan de poort. De overheid moet dit in wet en regelgeving mogelijk maken."*<sup>96</sup>

Naar aanleiding van deze twee rapporten, komt staatssecretaris Zijlstra in 2011 met een wetsvoorstel waarin veel is overgenomen van de experimentenwet uit 2005.<sup>97</sup> Er is al vaker een wetsvoorstel ingediend, ook al door minister Plasterk, maar door wijzigingen in de wet en de val van het vierde kabinet-Balkenende is er nooit over gestemd. In de discussie omtrent dit wetsvoorstel zijn ook de andere aanbevelingen van de commissie Veerman meegenomen, maar in deze scriptie zal alleen de discussie omtrent de toegang van het hoger onderwijs geanalyseerd worden. De kern van het wetsvoorstel is dat opleidingen een aanvraag kunnen indienen om studenten te mogen selecteren.

### 9.1 Het meritocratisch discours

De grootste voorstander van het wetsvoorstel is, uiteraard, VVD-woordvoerder Lucas: *"Ook al is dit wetsvoorstel een kleine stap, er ligt een grote cultuurverandering aan ten grondslag, waarin uitblinken mag en beloond wordt."*<sup>98</sup> Dat is precies wat ook Loek Hermans zei in het interview dat ik met hem had: *"Nederland is uit op een platte koek. En daar hebben we niets aan. En als mensen boven het maaiveld komen, willen we ze vooral terugdrukken."*<sup>99</sup> De VVD bekijkt een verdergaande differentiatie in het onderwijs vanuit de positieve kant: de opleidingen die beter zijn dan de andere, en daarom uitblinkende studenten aantrekken. Een typisch meritocratisch argument: efficiëntie is goed voor de maatschappij als geheel. We moeten er iets aan hebben. Uiteraard is dat maar één kant van de medaille, de SP zal straks de andere kant belichten. Al geeft Lucas ook ronduit toe dat zij geen

---

<sup>94</sup> Korthals et al, 2007: 18

<sup>95</sup> Veerman et al, 2010

<sup>96</sup> Veerman et al, 2010: 8

<sup>97</sup> TK 2010-2011 32253 nr. A

<sup>98</sup> TK 2010-2011 32253 nr. 32: 3

<sup>99</sup> Interview Loek Hermans: 5

problemen heeft met ongelijke opleidingen: *"Ik ben voor differentiatie<sup>100</sup> (...) Als je beter onderwijs krijgt, is het gerechtvaardigd dat je daar meer voor betaalt."*<sup>101</sup>

Een ander onderdeel van de wet is, dat studenten al voor het begin van de studie geselecteerd kunnen worden voor een honoursprogramma, in plaats van tijdens de studie. Dit stond oorspronkelijk niet in de wet, maar door een aangenomen amendement van D66-Kamerlid Van der ham en VVD-woordvoerder Lucas krijgen opleidingen deze mogelijkheid.<sup>102</sup> Lucas denkt dat studenten na aanneming van deze wet daardoor harder zullen werken: *"Deze studenten wilden vanaf dag één uitgedaagd worden en wilden zich niet de eerste drie maanden door massale colleges, samen met soms ongemotiveerde medestudenten heen worstelen voordat het echte werk begint."*<sup>103</sup> Het is opvallend dat mw. Lucas zo negatief is over het overgrote deel van het universitaire onderwijs. Want de meeste studies kenmerken zich nu eenmaal door massale colleges.

Evenals zes jaar geleden is de collegegeldverhoging een punt waar veel partijen vragen bij stellen. De commissie 'Ruim baan voor talent' heeft ook geconcludeerd dat er bijna geen gebruik van gemaakt is door opleidingen, ook al hadden ze volgens de experimentenwet de mogelijkheid hun collegegeld te verhogen. Zijlstra blijft echter overtuigd van het feit dat collegegeldverhoging een goed middel is om opleidingen kwalitatief sterker te maken. Tegelijk is hij niet bang dat opleidingen te pas en te onpas hun collegegeld zullen verhogen: *"Studenten zullen alleen bereid zijn ergens meer voor te betalen als zij zien dat het een duidelijke toegevoegde waarde heeft. Ik ben niet zo bang voor wildgroei en versnippering."*<sup>104</sup> De VVD is dus wel voor differentiatie, maar niet voor versnippering. Naar mijn idee is het vooral de toon die de muziek maakt, en gaan differentiatie en versnippering voor het grootste deel over hetzelfde: een grotere verscheidenheid tussen de universitaire opleidingen.

Naast selectie is onder andere door het rapport van de commissie 'Ruim baan voor talent' matching een alternatief geworden voor opleidingen. Echter, bij matching hebben opleidingen niet het recht om te selecteren, ze mogen alleen adviseren. VVD en CDA proberen hier nog een selectiemoment in op te nemen: ze dienen een motie in waarin het verplicht wordt voor het matchinggesprek een motivatiebrief op te sturen naar de opleiding.<sup>105</sup> Naar aanleiding van deze brief kan de opleiding dan mensen uitnodigen voor een matchinggesprek, waardoor matching een soort selectie wordt. Deze motie haalt echter geen meerderheid.

## **9.2 Egalitair discours**

SP-Kamerlid Van Dijk heeft twee grote bezwaren bij het wetsvoorstel. Ten eerste over de toegankelijkheid: *"Het begrip toegankelijkheid heb ik vandaag nog niet gehoord."*<sup>106</sup> Daarnaast hekelt hij de motivatie van het wetsvoorstel. Niet excellentie is de kern, maar de bezuinigingen, zo vindt hij: *"De grote haast komt echter ook*

---

<sup>100</sup> TK 2010-2011 32253 nr. 32: 4

<sup>101</sup> TK 2010-2011 32253 nr. 32: 8

<sup>102</sup> TK 2010-2011 32253 nr. 8

<sup>103</sup> TK 2010-2011 32253 nr. 32: 3

<sup>104</sup> TK 2010-2011 32253 nr. 32: 73

<sup>105</sup> TK 2010-2011 32253 nr. 32: 74

<sup>106</sup> TK 2010-2011 32253 nr. 32: 7

*voort uit een drang naar snelle bezuinigingen om het huishoudbboekje op orde te brengen. Daardoor heeft het ook wel wat weg van een haastklus en dat is niet goed voor het onderwijs."*<sup>107</sup>

Inhoudelijk is de SP nog altijd groot tegenstander van selectie. Van Dijk: *"Selectie is een omstreden onderwerp; wij zijn daar zeer kritisch over. Er zijn geen eenduidige onderzoeken waaruit blijkt dat selectie werkt. Talent kan daardoor onbedoeld verloren gaan. Selectie heeft in veel gevallen geen voorspellende waarde, concludeerde ook de commissie Ruim baan voor talent."*<sup>108</sup> Op deze onderbouwing zijn twee zaken op te merken. Allereerst bestrijdt de SP de VVD met eigen wapens: het verloren gaan van talent. Door loting gaat er juist talent verloren, heeft de VVD altijd betoogd, maar de SP draait dit om. De VVD stelde hier geen vraag over, wat opviel, omdat in één zin aan heel de grond onder het wetsvoorstel wordt getwijfeld. Daarnaast geeft Van Dijk aan dat de commissie 'Ruim baan voor talent' heeft geconcludeerd dat selectie vaak geen voorspellende waarde heeft. Dat klopt, maar dat houdt tegelijkertijd in dat er soms wel een voorspellende waarde is, en de commissie heeft andere voordelen van selectie genoemd, die Van Dijk gemakshalve niet noemt.

Ook op het gebied van differentiatie is de SP het totaal niet met het wetsvoorstel eens. Van Dijk: *"Wat gebeurt er namelijk met de andere opleidingen? Worden dat de restopleidingen, de massastudies?"*<sup>109</sup> En: *"Dan ontstaat mogelijk een scenario waarbij instellingen twee soorten opleidingen aanbieden. (...) Het gaat dan om een soort topopleiding en een restopleiding."*<sup>110</sup> Dat is precies de tegenstelling die al deze hele scriptie terugkomt. De SP wil zo alle opleidingen van een zo gelijk mogelijk niveau, de VVD is juist voorstander van grote differentiatie, naar Amerikaans model.<sup>111</sup>

Ook partijen die uiteindelijk voor het wetsvoorstel stemmen, zijn kritisch op sommige punten uit het wetsvoorstel. Bijvoorbeeld over de motivatie, stelt D66-woordvoerder Van der Ham de vraag: *"Zijn selectiecriteria die hoofdzakelijk gebaseerd zijn op motivatie, niet boterzacht en subjectief?"*<sup>112</sup> Tegelijk is dit het gevolg van het amendement uit 1999, een amendement wat toen gesteund werd door D66, waardoor cijfers niet meegenomen mochten worden bij de decentrale selectie.

### **9.3 Opstelling GroenLinks**

Twee partijen nemen in het debat een opvallende positie in, waaronder GroenLinks. GroenLinks zal namelijk voor dit wetsvoorstel stemmen, in tegenstelling tot zes jaar eerder, toen men nog tegen de experimentenwet stemde. Toch is GroenLinks inhoudelijk nog niet overtuigd van selectie. GroenLinks-Kamerlid Klaver: *"Selectie aan de poort is geen goede indicator voor studiesucces, zo toont onderzoek aan."*<sup>113</sup>

---

<sup>107</sup> TK 2010-2011 32253 nr. 32: 27

<sup>108</sup> TK 2010-2011 32253 nr. 32: 29

<sup>109</sup> TK 2010-2011 32253 nr. 32: 29

<sup>110</sup> TK 2010-2011 32253 nr. 32: 81

<sup>111</sup> Interview Loek Hermans

<sup>112</sup> TK 2010-2011 32253 nr. 32: 31

<sup>113</sup> TK 2010-2011 32253 nr. 32: 37

Tegelijkertijd denkt GroenLinks wel mee met het wetsvoorstel. Zo dient Klaver een motie in, waarin hij de regering verzoekt in de eerste plaats in te zetten op voorlichting en matching, om zo het studentenaanbod af te stemmen op de toelatingmogelijkheden.<sup>114</sup> De zinsnede 'in de eerste plaats', die in de motie staat, geeft aan dat GroenLinks niet meer tegen selectie aan zich is, maar dat GroenLinks andere mogelijkheden, zoals matching, prefereert.

#### **9.4 Opstelling PvdA**

De opstelling van de PvdA lijkt op die van GroenLinks. Kritisch op het wetsvoorstel, maar selectie wordt niet meer afgewezen als middel om de kwaliteit van het onderwijs te bevorderen. Wel maakt de PvdA een kanttekening bij de toegang, het moet voor elke vwo-scholier mogelijk blijven om aan de universiteit te gaan studeren. PvdA-woordvoerder Jadnanansing: *"Het is kristalhelder: de Partij van de Arbeid zegt dat je met een havodiploma toegang moet hebben tot een hbo-diploma; met een vwo-diploma moet je toegang hebben tot een wetenschappelijke opleiding."*<sup>115</sup> Tegelijk geeft Jadnanansing aan dat ze selectie niet bij voorbaat uitsluit: *"Daarom zeg ik: ja, dat kleine stukje selectie kan."* D66-Kamerlid Van der Ham vraagt vervolgens: *"Dan is mevrouw Jadnanansing dus voor het wetsvoorstel, want dat staat in het wetsvoorstel."* En inderdaad, de PvdA stemt voor, al zegt Jadnanansing het iets genuanceerder: *"Ik ben er niet voor dat wij selectie als het grote mooie uitgangspunt nemen. Ik houd een sterk pleidooi voor matching."*<sup>116</sup> Wel selectie dus, maar niet als uitgangspunt. Dat klinkt heel meritocratisch, maar Jadnanansing lijkt er nog niet openlijk voor uit te durven komen.

#### **9.5 Beschrijving discourscoalities**

Uiteindelijk stemt het overgrote deel van de Tweede Kamer voor het wetsvoorstel, dat in principe een vervolg is op de experimentenwet uit 2005. Er zijn evenveel tegenstanders als in 2005, namelijk 17, maar dat komt voornamelijk doordat de SP sterk gegroeid is. GroenLinks is namelijk overgestapt naar het meritocratische discours, en wijst selectie niet meer af.

Voorstanders uitbreiden mogelijkheden selectie. (133)	Tegenstanders uitbreiden mogelijkheden selectie. (17)
<b>VVD (31)</b> PvdA (30) <b>PVV (24)</b> <b>CDA (21)</b> D66 (10) GroenLinks (10) ChristenUnie (5) SGP (2)	SP (15) PvdD (2)

<sup>114</sup> TK 2010-2011 32253: 86

<sup>115</sup> TK 2010-2011 32253 nr. 32: 9

<sup>116</sup> TK 2010-2011 32253 nr. 32: 10

De enige twee partijen die tegen selectie zijn, bestonden in 1972 nog niet: de SP en de Partij voor de Dieren. Daarmee lijkt het meritocratische discours definitief de overhand te hebben gekregen.

## 10. Conclusie

De centrale vraag van deze scriptie luidt: *Door welke beleidsveranderingen is selectie in plaats van loting gangbaar geworden bij de toegang tot het hoger onderwijs?* Om tot een goed antwoord op de hoofdvraag te komen zijn in de inleiding vier deelvragen geformuleerd, die in elk hoofdstuk, in elke tijdsperiode, terugkwamen. In deze conclusie zal niet elke deelvraag meer beantwoord worden. Kort zullen de beleidsveranderingen beschreven worden en vervolgens zal er een antwoord op de hoofdvraag geformuleerd worden.

Vanaf 1966 is de toegang tot het hoger onderwijs eigenlijk continu onderwerp van discussie geweest. Vanaf die periode kwamen er teveel studenten voor bepaalde opleidingen, zoals geneeskunde en tandheelkunde. De eerste stap was om numerus fixus opleidingen toe te laten. Deze werd genomen in 1972. Tegelijkertijd moest er beslist worden op welke gronden studenten toegelaten mogen worden. In 1972 werd iedereen die gemiddeld hoger dan een 7,5 had voor zijn vwo-examen, toegelaten, en de overige plaatsen werden verloot, waarbij iedereen een even grote kans had. De numerus fixus opleidingen zijn nooit meer verdwenen, het zijn door de jaren heen zelfs steeds meer opleidingen geworden. De toelating tot de numerus fixus opleidingen bleef wel een discussiepunt. In 1975 werd besloten het gewogen lot in te voeren. Hoe hoger het eindexamencijfer van een student, hoe groter zijn kans op toelating was. In 1998 werd besloten de helft van de studenten toe te laten door middel van het gewogen lot, en de helft door decentrale toelating, waarbij alle studenten die een acht gemiddeld hadden sowieso toegelaten zouden worden. Daarnaast werd in 2005 besloten een experiment te houden met opleidingen die een 'evidente meerwaarde' konden aantonen. Deze opleidingen mochten hun studenten selecteren en hun collegegeld verhogen. In 2011 werd deze wet definitief aangenomen.

In deze scriptie staat de discourscoalities benadering van Maarten Hajer centraal. Het uitgangspunt is dat beleidswijzigingen optreden wanneer partijen van discourscoalitie veranderen. Door deze methode toe te passen is in deze scriptie een antwoord geformuleerd op de hoofdvraag: *Door welke beleidsveranderingen is selectie in plaats van loting gangbaar geworden bij de toegang tot het hoger onderwijs?*

Vallen de hierboven beschreven wijzigingen te verklaren door de discourscoalities benadering van Hajer? Het antwoord op die vraag is: nee. De discourscoalities hebben zeker een rol gespeeld, de taal is op elkaar afgestemd en de standpunten zijn vooraf doorgenomen. Maar de kern is dat een beleidswijziging veroorzaakt wordt door het verschuiven van de machtsbalans tussen de coalities. En dat is niet wat bij deze beleidswijziging is gebeurd. Allereerst valt op dat er een grote verschuiving is waar te nemen in de standpunten van beide discourscoalities. In 1972 stond de vraag centraal of er een numerus fixus ingevoerd diende te worden, en was het meritocratische discours voor. Maar tegelijkertijd stemde het meritocratische discours voor een 'blinde loting'. Opvallend is dat de standpunten zo ver zijn verschoven, dat zelfs het egalitaire discours niet meer pleit voor een blinde loting. Het standpunt van het huidige egalitaire discours is daarmee meritocratischer dan het standpunt van het meritocratische discours, veertig jaar geleden.

Wat daarnaast opvalt is dat beleidswijzigingen niet zozeer plaatsvinden door wijzigingen in de discourscoalities. De meritocratische coalitie is namelijk al sinds het begin van de discussies over de toelating tot het hoger onderwijs dominant. Maar het meritocratische discours breidt wel uit. Waar in 1972 het egalitaire discours nog een grote minderheid vormde, is dat anno 2013 niet meer het geval: enkel twee relatief kleine linkse partijen zijn nog niet opgeslokt door het meritocratische discours. In 1975 voegde D66 zich bij het meritocratische discours, in 1998 de PvdA en in 2011 GroenLinks. D66 en GroenLinks kenden beiden geen politieke druk, maar veranderden simpelweg van standpunt. Vooral de overstap van GroenLinks is in dat opzicht opvallend: in 2005 stemde de partij nog tegen de experimentenwet, in 2011 stemde de partij voor nagenoeg dezelfde wet, die nu echter definitief was. Voor de PvdA ligt dat anders. De partij zat in 1999 in een coalitie met de VVD en D66, twee partijen die groot belang hechtten aan een meer meritocratische toegang tot het hoger onderwijs. Om coalitieredenen stemde de partij daar toen mee in. Maar ook tijdens de volgende discussies is de partij bij die overstap gebleven, ook als er geen coalitiebelangen speelden. Hiermee lijkt dat een overstap naar het dominante discours, om welke reden dan ook, definitief is. Deze twee zaken zijn in het licht van de wetenschappelijke relevantie uiterst interessant en voer voor discussie.

Twee zaken vallen uit de analyse op die mijns inziens een grote rol hebben gespeeld in de acceptatie van selectie binnen beide coalities. Allereerst het maatschappelijke gevoel van rechtvaardigheid. Men acht het onrechtvaardig dat iemand die een 9,6 haalt voor haar eindexamens, niet toegelaten wordt tot de studie van haar keuze. Deze maatschappelijke onvrede was een belangrijke aanzet tot het wetsvoorstel van minister Hermans in 1999. Ook in de huidige tijd is het normaal dat een toelating 'verdiend' moet worden. Terwijl dit in 1972 nog niet gezegd mocht worden.

Daarnaast speelt de buitenlandse situatie ook een rol. Bij buitenlandse universiteiten is selectie vaak algemeen geaccepteerd. Door dat het (Nederlandse) onderwijs steeds internationaler is geworden, wordt er ook meer naar de buitenlandse praktijken gekeken. Het is mijns inziens dan ook niet opvallend dat juist een uitgesproken nationalistische partij als de SP, de grootste tegenstander van selectie is. De internationalisering is vooral de laatste twintig jaar erg belangrijk geworden in het onderwijs, onder andere door de acceptatie van de bachelor-master structuur. En ook juist de laatste twintig jaar is de selectie van studenten in een stroomversnelling geraakt.

Daaarmee zijn niet de veranderingen tussen de discourscoalities beslissend geweest voor de beleidswijziging van loting naar selectie, maar het maatschappelijke gevoel van rechtvaardigheid en de internationalisering van het onderwijs. Deze hebben zowel het meritocratische als het egalitaire discours gevormd en de standpunten van beide coalities door de jaren heen veranderd. Er zijn wel wijzigingen opgetreden in de discourscoalities, maar het meritocratische discours heeft altijd een meerderheid behouden.. De standpunten die het egalitaire discours nu huldigt, gaan verder dan de opvattingen van het meritocratische discours in 1972. Het egalitaire discours zal altijd het belang van goed onderwijs voor iedereen blijven benadrukken, en zij zal proberen de differentiatie in het onderwijs zo klein mogelijk te houden, maar tegen de internationalisering van het onderwijs kan ook het egalitaire discours niet op.

## 11. Discussie

In deze scriptie staat de discourscoalitiesbenadering van Maarten Hajer centraal, bij de analyse naar de oorzaak van de beleidsverandering van loting naar selectie. Het uitgangspunt van deze benadering is dat beleidsveranderingen het gevolg zijn van veranderingen in de verschillende discourses, waardoor er een nieuw evenwicht ontstaat en nieuw beleid gevormd kan worden. In deze scriptie komt naar voren dat grote beleidsveranderingen niet perse het gevolg hoeven te zijn van discourswisselingen, ook binnen het discours kan beleid veranderen. Het meritocratische discours is de hele onderzochte periode dominant geweest, maar de standpunten van dit discours zijn toch enorm veranderd. Het is interessant om te onderzoeken of dit ook in studies naar andere beleidsveranderingen naar voren komt.

Een ander opvallend gegeven is dat het dominante discours, het meritocratische, steeds dominanter en groter wordt. Bij nagenoeg elke discussie stappen er partijen over van het egalitaire naar het meritocratische discours, maar geen enkele partij heeft ooit de overstap gemaakt van het meritocratische naar het egalitaire discours. Dit geeft te denken. Is een overstap naar een dominant discours daarmee definitief? De PvdA ging onder druk van coalitiepartner VVD overstag in 1998, maar bleef ook zonder coalitiedruk in het meritocratische discours. Het is interessant om uit te zoeken of deze beweging ook bij andere beleidsstudies is waar te nemen.

Deze studie is allesbehalve uitputtend. Zo is er geen gebruik gemaakt van de discussies die gevoerd zijn in de kranten ten tijde van de beschreven beleidswijzigingen. Dit is een bewuste keuze, omdat de kern van deze scriptie ligt bij de veranderingen binnen en tussen de discourscoalities. Deze kunnen het gevolg zijn van maatschappelijke discussies of ontwikkelingen, maar worden altijd gemanifesteerd in de politiek. Daarom is ervoor gekozen alleen de politieke kant te belichten. In de conclusie is geconcludeerd dat de beleidswijziging van loting naar selectie onder andere het gevolg is van de maatschappelijke acceptatie van selectie. Dit kwam naar voren uit de analyse van de Kamerdebatten en de interviews. Bij eventueel vervolgonderzoek zou doormiddel van een analyse van debatten in kranten en op de televisie, deze conclusie nader onderbouwd kunnen worden.

In de inleiding werd de maatschappelijke relevantie van dit onderzoek beschreven: er is veel discussie over de huidige manier van toelating, maar er is nooit onderzoek naar de achtergrond van de toenemende acceptatie van selectie. Nu we weten hoe selectie gangbaar geworden is, is daarmee één van de vragen rondom dit thema beantwoord. Daarnaast is de wetenschappelijke relevantie van dit onderzoek bewezen door te testen of de discourscoalitiesbenadering van Hajer deze beleidswijziging kan verklaren. Hiermee is de discussie rondom dit thema niet ten einde. Want welke manier van selectie is de beste? En waarop moeten studenten geselecteerd worden. Allemaal vragen voor eventueel vervolgonderzoek.



## 12. Literatuurlijst

Allison, G en Zelikow, P. (1999). *Essence of Decision. Explaining the Cuban missile crisis*. Addison-Wesley Educational Publishers Inc: New York.

Baumgartner, F. R., en Jones, B. D. (1991). Agenda dynamics and policy subsystems. In: *Journal of Politics*, 53, 1044-1074

Bemmel, A. van (2006). Hogescholen en HBO in historisch perspectief. Verkregen via: [http://www.hbo-raad.nl/hbo-raad/publicaties/cat\\_view/43-publicaties/42-2006-en-eerder](http://www.hbo-raad.nl/hbo-raad/publicaties/cat_view/43-publicaties/42-2006-en-eerder)

Bovens, M.A.P., 't Hart, P., en van Twist, M.J.W. (2007). *Openbaar bestuur. Beleid, organisatie en politiek*. Alpen aan de Rijn: Kluwer

Bovens, M. en Wille, A. (2011). *Diplomademocratie. Over de spanning tussen meritocratie en democratie*. Amsterdam: uitgeverij Bert Bakker.

CBS (2011). *Jaarboek onderwijs in cijfers*. Verkregen via: <http://www.cbs.nl/NR/-rdonlyres/FC6D3388-0F9E-4129-8F2B-53022BA3F774/0/2011f162pub.pdf>

Dodde, N.L. (1993). *Dag mammoet! Verleden, heden en toekomst van het Nederlandse schoolsysteem*. Leuven/Apeldoorn: Garant

Hajer, M. (2000). *Politiek als vormgeving*. Geraadpleegd via: <http://www.maarten-hajer.nl/upload/Vormgeving.pdf>

Hajer, M. (1989). *Discours-coalities in politiek en beleid: de interpretatie van bestuurlijke heroriënteringen in de Amsterdamse gemeentepolitiek*. Geraadpleegd via: <http://www.maartenhajer.nl/upload/discourscoalities.pdf>

Jensma, G. en de Vries, H. (1997). *Veranderingen in het hoger onderwijs in Nederland tussen 1815 en 1940*. Hilversum: Uitgeverij Verloren

Korsten, A.F.A. (2013). *Discoursanalyse*. Geraadpleegd via: <http://www.arno-korsten.nl/PDF/Beleid%20veranderen%20of%20stoppen/Discoursanalyse.pdf>

Korsten, A.F.A. (2012). *Deliberatieve beleidsanalyse en politiek als vorming van discourscoalities*. Geraadpleegd via: <http://www.arnokorsten.nl/PDF/Beleid/-Deliberatieve%20beleidsanalyse.pdf>

Korsten, A.F.A. (2011). *Op zoek naar een analysekader voor een onderzoek naar besluitvorming*. Geraadpleegd via: <http://www.arnokorsten.nl/PDF/Onderzoek-/De%20keuze%20van%20een%20vertrekpunt%20voor%20onderzoek.pdf>

Kosters, E.C., en Verwayen-Leij, R.M. (1995). *Hoger onderwijs: geschiedenis van het beleid*. Utrecht: Adviesraad voor het onderwijs.

Korthals, B. et al. (2007). Wegen voor talent. Eindrapport van de commissie Ruim baan voor talent. Geraadpleegd op: 5 juni 2013. Verkregen via: <http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2007/12/11/eindrapport-commissie-ruim-baan-voor-talent.html>

Lindblom, C.A (1959). The science of "Muddling Through". In: Public Administration Review Vol. 19 Nr. 2 Spring 1959.

Nicaise, I. (2007). Het Vlaamse onderwijs, tussen meritocratie en egalitarisme. Geraadpleegd op: 14 augustus 2013. Verkregen via: <http://hiw.kuleuven.-be/ned/lessen/cursusmateriaal/0708/nicaise.pdf>

NOS (2013). Meer selectie in het hoger onderwijs. Geraadpleegd op: 2 februari 2013. Verkregen via: <http://nos.nl/artikel/466258-meer-selectie-in-hoger-onderwijs.html>

Profi-leren (2013). De geschiedenis van het onderwijs in Nederland. Geraadpleegd op: 20 februari 2013. Verkregen via: [http://www.profi-leren.nl/files/oa\\_dc\\_34\\_-\\_geschiedenis.pdf](http://www.profi-leren.nl/files/oa_dc_34_-_geschiedenis.pdf)

Sabatier, Paul. A., (2007). Theories of the policy process. Cambridge: Westview Press.

Schön, D.A, en Rein, M. (1994). Frame reflection. Toward the Resolution of intractable policy controversies. New York: Basic Books.

Veerman, C. et al (2010). Differentiëren in drievoud. Geraadpleegd op: 6 juni 2013. Verkregen via: [http://www.nvao.net/page/downloads/Rapport\\_Differenti\\_eren\\_in\\_drievoud\\_commissie-Veerman.pdf](http://www.nvao.net/page/downloads/Rapport_Differenti_eren_in_drievoud_commissie-Veerman.pdf)

Young, M. (1997). The Rise of the Meritocracy. With a new introduction by the author. New Brinswick: Transaction.

### ***12.1 Kamerstukken***

TK, 1966-1967, 8508 nr. 2

TK 1971/1972 11830 nr. 1 & 2

TK, 1971-1972, 11830 nr. 2

TK 1971/1972 11830 nr. 3

TK 1974/1975, 12929 nr. 2

TK 1974/1975, 12929 nr. 33

TK 1998-1999, 25947 nr. 1 & 2

TK 1998-1999, 25947 nr. 176

TK 2004/2005 29819, nr. 2

TK 2004/2005 29819, nr. 11

TK 2010-2011 32253 nr. A

TK 2010-2011 32253 nr. 8

TK 2010-2011 32253 nr. 32

TK 2010-2011 32253: 86

HTK 6 juli 1966

HTK 29 juni 1972

HTK 28 mei 1973

HTK 18 maart 1975

HTK 19 maart 1975

HTK 20 januari 1999

HTK 26 januari 1999

## ***12.2 Interviews***

Interview met Loek Hermans

Interview met Jos van Kemenade