

Toelating tot het hoger onderwijs: pleidooi voor een nieuw criterium

M. J. Cohen

Inleiding

Het eerste optreden van de nieuwe Minister voor Onderwijs en Wetenschappen heeft de discussie over toelatingscriteria voor het hoger onderwijs opnieuw doen opblazen. Deze discussie was tot een voorlopig einde gekomen, doordat de voorgangers van de huidige bewindslieden het pleit beslecht hadden met een politiek oordeel: gewogen loting.

Dat dit oordeel inderdaad van politieke aard is, bewijst de wetenschappelijke discussie die niet tot een algemeen aanvaarde uitspraak heeft geleid. De in ons land courante criteria, te weten (gewogen) loting en selectie op basis van voorafgaande prestaties, hebben blijkbaar geen van beide voldoende overtuigingskracht. De voorstellen die nu ten behoeve van de Minister zijn ontwikkeld, leveren geen nieuwe criteria op, en zullen dan ook opnieuw tot een politieke beslissing leiden.

Het vraagstuk van de selectiecriteria beperkt zich overigens niet tot ons land; ook andere landen worden in toenemende mate geconfronteerd met het verschijnsel dat het aantal gegadigden voor een hogere opleiding het aantal beschikbare plaatsen overtreft. In Angelsaksische landen is men zelfs niets anders gewend. Het verschil tussen deze landen en landen als West-Duitsland, Frankrijk, België en Nederland is dat de laatste geconfronteerd worden met de noodzaak van toelatingsbeperking, terwijl zij een vrije toelating gewend zijn. Dat is een pijnlijke ontwikkeling, zeker wanneer wij ons realiseren dat op deze manier een breuk ontstaat met de op zichzelf waardevolle traditie van studievrijheid: ieder kan de opleiding krijgen die hij wenst en waartoe hij de vermogens bezit. Toch lijkt het noodzakelijk ermee rekening te houden dat wij, althans voor bepaalde studierichtingen, niet meer van de numerus fixus afkomen. Dat geldt niet alleen voor universiteiten en hogescholen, maar ook voor het hoger beroepsonderwijs. Merkwaardigerwijze heeft voor het hoger beroepsonderwijs in ons land deze zo belangrijk geachte traditie van studievrijheid nooit gegolden. De verontrusting over toelatingsbeperkingen bij het universitaire onderwijs komt daarmee in een wat ander daglicht te staan. In dit artikel zal ik de bestaande criteria de revue laten passeren, en daaraan een nieuw toevoegen: het utiliteitscriterium. Nadat ik enkele opmerkingen gemaakt heb over de vraag, wanneer toelatingscriteria aanvaardbaar zijn, wijs ik de volgende cri-

teria als onaanvaardbaar af: *geld* (wie het meest betaalt, wordt toegelaten), *tijd* (wie het eerst komt, het eerst maakt), en *leeftijd* (hoe jonger iemand is, des te groter is zijn kans om toegelaten te worden). Evenmin aanvaardbaar acht ik het criterium van de *voorafgaande prestaties*, terwijl ik *loting* alleen op grond van één redenering niet verwerp. Bespreking van het probleem van de positieve discriminatie aan de hand van het onlangs besliste geval-Bakke leidt tenslotte het *utiliteitscriterium* in, dat een maat bevat voor de offers die een aspirant-student bereid is te brengen voor toelating tot de studie van zijn keuze.

Aanvaardbaarheid van toelatingscriteria

Wanneer zijn toelatingscriteria aanvaardbaar? Aanvaardbaarheid¹ is een begrip dat nauw samenhangt met het begrip rechtvaardigheid. Wanneer wij een bepaalde afspraak aanvaardbaar vinden, bedoelen wij daarmee dat wij die afspraak met zijn gevolgen rechtvaardig vinden, of althans te rechtvaardigen. Over de vraag wat rechtvaardig is, plegen mensen verschillende opinies te hebben, maar in het algemeen zullen zij het erover eens zijn, dat de principes en regels van het geldende recht een redelijke afspiegeling zijn van wat men in een rechtsgemeenschap rechtvaardig acht. Het begrip aanvaardbaarheid kunnen wij dan aldus hanteren: aanvaardbaar is datgene wat consistent is met het geldende recht en met geldende rechtsbeginselen.² Deze formule toepassend op het toelatingsprobleem, komen wij tot toetsing van criteria op hun houdbaarheid in het licht van geldende juridische principes en regels.

Mr M. J. Cohen (1947) is verbonden aan het Bureau Onderzoek van Onderwijs van de R.U. Leiden. Hij publiceerde o.a.: *Contracten in het hoger onderwijs* (in: H. F. Crombag & T. M. Chang, *Een kleine zoölogie van het onderwijs*; Leiden: 1978) en samen met H. F. M. Crombag en J. L. de Wijckerslooth, *Een theorie over rechterlijke beslissingen* (Groningen, 1977).

Adres: Regentesselaan 1, 2341 KM Oegstgeest, tel. 071-152852.

Wat beogen wij met toelatingscriteria? Wij hebben ze nodig in verband met het *gelijkheidsbeginsel*: gelijke gevallen gelijk behandelen en verschillende naar de maat van hun verschil verschillend. Uit een formeel oogpunt zijn alle aspirant-studenten die het benodigde eindexamen behaald hebben of zich anderszins gekwalificeerd hebben voor toelating tot het hoger onderwijs, gelijk. Maar omdat wij ze niet allemaal kunnen toelaten, moeten er, als consequentie van het gelijkheidsbeginsel, verschillen gecreëerd worden. Niet ieder verschil is goed — alleen die verschillen die relevant zijn met het oog op het doel waarvoor ze gehanteerd worden, komen in aanmerking. Het antwoord op de vraag, wanneer een toelatingscriterium aanvaardbaar is, zal daarom gevonden moeten worden door de relevantie van een gecreëerd verschil aan te tonen.

De criteria tijd, geld en leeftijd

Op veel terreinen, waar beslissingen genomen moeten worden over toelatingvragen, wordt het tijdcriterium gehanteerd. Wie een kaartje wil kopen voor een drukbezochte toneelvoorstelling, moet zorgen dat hij op tijd aanwezig is; wie in de uitverkoop iets in de wacht wil slepen, moet eveneens vroeg op pad gaan. In het onderwijs is het tijdcriterium niet aanvaardbaar, omdat het in geen enkele relatie staat tot het doel dat ermee gediend moet worden; een redelijke beslissing over de vraag wie wel en wie niet aan een bepaalde studie mag beginnen, hangt niet af van het tijdstip van kwalificatie of aanmelding. Bovendien brengt praktische toepassing met zich mee dat het criterium zelfs apert onredelijk wordt. Het stelsel van de wachtlijsten is op dit criterium gebaseerd en, gelijk bekend, gedurende enige jaren overwogen en zelfs ingevoerd. Past men wachtlijsten toe over een reeks van jaren, dan leidt dat er op den duur toe dat hele jaargangen niet tot de betrokken studie toegelaten kunnen worden. Dat is niet alleen onaanvaardbaar, maar bovendien in toenemende mate ondoelmatig, omdat het de leeftijdsopbouw van een beroepsgroep op den duur aanzienlijk zou verstoren, met maatschappelijk onwenselijke gevolgen.

Ook geld is als criterium niet aanvaardbaar, al behoeft dit onderdeel meer motivering dan de Adviescommissie toelatingscriteria wetenschappelijk onderwijs ten tonele heeft gevoerd.³ De onaanvaardbaarheid van het criterium hangt samen met

het feit dat het onderwijs in ons land in beginsel, en niet voor niets, als overheidszaak geaccepteerd is. Dat de meeste onderwijsinstellingen privaatrechtelijke organisaties zijn, doet daar niet aan af, omdat de bekostiging het onderscheidende element is. Zou iemand in Nederland op de gedachte komen een particuliere universiteit te stichten, dan staat niets hem in de weg vrijwel ieder toelatingscriterium te hanteren. Zo worden bij de onlangs in opspraak gekomen particuliere school voor toeristische vorming in Breda uitsluitend vrouwen toegelaten. Voor de overheid is hantering van het geldcriterium niet aanvaardbaar, omdat daarmee het gelijkheidsbeginsel, waaraan zij in principe gebonden is, doorbroken wordt en evenals bij het tijdcriterium op een wijze die niets te maken heeft met het te dienen doel. Er is immers geen enkele reden waarom kapitaalkrachtige lieden meer voor deelname aan een studie in aanmerking zouden komen dan minder welgestelde.

Het criterium 'leeftijd' heeft zijdelings een rol gespeeld in het straks uitvoerig te behandelen geval-Bakke, waarbij een 37-jarige Vietnamveteraan zich bij verschillende universiteiten tevergeefs aanmeldde voor de medische studie. Bij één van deze universiteiten werd hij afgewezen met het argument dat investering in een 37-jarige minder rendement oplevert dan investering in iemand die vijftien à twintig jaar jonger is. De jongere heeft, statistisch gezien, een veel grotere kans om gedurende een langere periode zijn opleiding ten nutte te maken. Als je dan toch moet kiezen, kies dan de jongste, luidt de redenering. Een eerste bezwaar tegen deze redenering is, dat het maar de vraag is of er in het licht van de doelen die een onderwijsinstelling tracht te verwezenlijken, sprake is van een relevant criterium. Maakt het feit dat iemand ouder is, hem minder geschikt of minder gemotiveerd om te gaan studeren? Er zijn studierichtingen aan te wijzen, waarbij een zekere maatschappelijke ervaring als een uitstekende vooropleiding voor de betrokken studierichting kan gelden; te denken valt aan studies als rechten, pedagogie en letteren. Bovendien is voorbereiding op latere beroepsuitoefening niet het enige doel van het hoger onderwijs. Een volgend bezwaar van het leeftijds criterium is van praktische aard. In het geheel van de toelatingsbeperking lost het leeftijds criterium onvoldoende op. Het getal der ouderen is in vergelijking tot hen die zich

onmiddellijk na het behalen van het eindexamen of na afloop van de militaire dienst aanmelden, onvoldoende groot om daarmee een afdoende selectie te bewerkstelligen. Zou evenwel het aantal ouderen toenemen, dan lijkt er eerder minder dan meer reden te zijn om dit criterium te hanteren, daar het criterium dan juist tegen de toegenomen vraag naar 'tweede-kans-onderwijs' inwerkt. Een laatste probleem zou de toe te passen leeftijdsgrens zijn, die, hoe ook vastgesteld, onvermijdelijk arbitrair is.

Voorafgaande prestaties

In een aantal landen worden de prestaties in het direct voorafgaande onderwijs als toelatingscriterium gehanteerd. Engeland kent een dergelijk stelsel. In dat land kunnen vakken op de 'secondary schools' op twee niveaus bestudeerd worden: op 'Ordinary level' en op 'Advanced level'.

Iedere universiteit afzonderlijk stelt per studierichting vast voor hoeveel en voor welke vakken men op A-level en O-level geslaagd moet zijn wil men in aanmerking komen voor toelating tot die universiteit en die studierichting. (...) De laagste minimumeisen zijn drie O-levels en twee A-levels. Mede door het feit dat er bij vrijwel alle universiteiten meer aanbod (van volgens deze eisen gekwalificeerde kandidaten) dan plaats is, worden in het algemeen verdere selectieprocedures toegepast. De criteria hierbij zijn:

- examenprestaties boven het officiële minimum (... (waarbij gekeken wordt naar 'grades' in A-levels (vergelijkbaar met onze eindexamencijfers, MJC), 'special papers' en het (...) aantal vakken;
- rapporten van directeuren van scholen;
- interviews.

In het rapport van de directeur van de school (waarvoor gestandaardiseerde invulformulieren zijn) worden beschreven: de schoolprestaties van de kandidaat, zijn andere activiteiten gedurende zijn schooltijd, en zijn persoonlijkheid in het algemeen. Aan deze informatie wordt zeer veel waarde gehecht, daar de meeste universiteiten niet alléén geïnteresseerd zijn in het intellectueel niveau van de kandidaat'.⁵

De betekenis van de minimumeisen (dus tenminste drie O-levels en twee A-levels, of in Nederland: een behaald eindexamen) is, dat zij een prestatie impliceren die de kans op studiesucces, althans wat het intellectueel vereiste niveau betreft, groter

maakt: wie die prestaties geleverd heeft, moet de volgende ook kunnen leveren. Hoewel het bepalen van een minimumniveau altijd arbitraire aspecten heeft en het dus niet zeker is dat iemand die net niet aan dat minimale niveau voldoet, geen goede student zou zijn, net zo min als het zeker is dat iemand die dat niveau wel gehaald heeft, een goede student zal zijn, is het onvermijdelijk dat ergens een grens getrokken wordt. Voldoen aan de minimumeisen betekent dus: in beginsel geschikt verklaard om de studie te beginnen.⁶ Ik sta uitdrukkelijk bij dit punt stil, omdat het in de toelatingsdiscussie een belangrijke betekenis heeft: *uit een oogpunt van geschiktheid is een verdere toelatingsbeperking niet nodig*. Verdere beperking is alleen maar nodig omdat het aantal kandidaten het aantal beschikbare plaatsen overtreft.⁷

Voor het standpunt dat men in dat geval dan maar de slimsten onder de geschikten moet kiezen, lijkt, in een universitaire kontekst, veel te zeggen. Universitaire studies leiden op tot wetenschapsbeoefening; goede wetenschappers zijn knappe koppen. Hoe knapper de kop, hoe groter de kans dat daaruit een wetenschapper van formaat voortkomt. Deze simpele redenering bezit een grote werfkracht en ook in het licht van ons adagium 'gelijke gevallen gelijk behandelen en verschillende naar de maat van hun verschil verschillend' lijken wij hier een prima criterium gevonden te hebben. De gevallen zijn immers niet gelijk op een relevant criterium, nl. slimheid, uitgedrukt in min of meer objectieve cijfers.

Helaas zijn tegen deze redenering twee ernstige bezwaren aan te voeren: in de eerste plaats is het een ontoelaatbare verenging van de huidige universitaire doelen uitsluitend de wetenschapsbeoefening als doel te noemen en in de tweede plaats kan er op de relevantie van het criterium heel wat afgedongen worden.

Universiteiten leiden niet alleen wetenschappers op, maar ook dokters, leraren, managers, predikanten en apothekers. Bij deze functies is slimheid in de hiervoor bedoelde zin in mindere mate van belang, terwijl heel andere eigenschappen, zoals sociale vaardigheden, toewijding, uithoudingsvermogen, onafhankelijkheid in de oordeelsvorming, het vermogen teleurstellingen te verwerken, enz. enz. minstens even veel, zo niet meer gewicht in de schaal leggen. Wanneer wij zien welke studierich-

tingen vooral door een *numerus fixus* getroffen worden (medicijnen, diergeneeskunde, geschiedenis, talen als Nederlands, Frans en Engels), dan is de conclusie dat het 'wetenschaps'-argument te sterk benadrukt wordt.

De relevantie van het criterium wordt verder aangetast door empirisch onderzoek dat heeft aangetoond dat de samenhang tussen reeds behaalde prestaties en toekomstige prestaties helemaal niet zo groot is als wel verondersteld wordt. Het is juist dit onderzoek geweest dat tot de huidige controversen aanleiding gegeven heeft. Sommigen⁸ menen dat een kleine samenhang altijd nog beter is dan helemaal geen samenhang, terwijl anderen⁹ van oordeel zijn dat die kleine samenhang, mede bezien in het licht van het hiervoor behandelde bezwaar, het prestatie criterium onaanvaardbaar, want onwerkbaar maakt.

Er is een reeks van oorzaken te noemen voor het feit dat de samenhang tussen behaalde en toekomstige prestaties niet zo groot is. Cijfers zijn tot op zekere hoogte arbitrair: de ene zes is de andere niet, terwijl andermans zeven gelijk kan zijn aan mijn zes. Dat is onvermijdelijk. Vervolgens wil een heel goede eindexamenlijst (of een heel goed universitair toelatingsexamen) nog niet zeggen dat deze leerling zo veel beter is dan de leerling met lagere cijfers. Misschien is die eerste leerling inderdaad wel heel erg knap, maar het is ook mogelijk dat hij keihard aan zijn schoolvakken gewerkt heeft en het sociale leven op school en daarbuiten links heeft laten liggen, terwijl die tweede leerling zijn schoolvakken met minimale inspanningen op nog net voldoende peil hield, en zijn aldus verkregen vrije tijd op een andere manier besteedde.

Selecteert men op voorafgaande prestaties, dan zal dat tot gevolg hebben dat minder aandacht besteed wordt aan andere activiteiten, die op zichzelf óók nuttig kunnen zijn en misschien zelfs nog wel nuttiger dan het behalen van hoge cijfers voor schoolvakken.

Een systeem dat de nadruk op prestaties legt, moedigt zwakkere leerlingen aan een licht examenpakket te kiezen of de eerste keer met opzet voor het eindexamen te zakken in de hoop bij de tweede poging veel beter uit de bus te komen. Probeert men het systeem te verfijnen door als criterium toe te voegen dat de goede prestaties binnen de normale tijd behaald moeten zijn, dan verbetert men

het systeem soms iets,¹⁰ maar maakt het ook moeilijker hanteerbaar. Want wat te doen met leerlingen die lange tijd ziek geweest zijn, of met leerlingen die (te) jong naar school gegaan zijn en voor wie het uiterst zinvol was eens een jaartje te doubleren?

Bij toepassing van het prestatie criterium blijkt een effect te ontstaan, dat een volgende onvolkomenheid van het criterium aan het licht brengt: het effect van de 'artificial demand'.¹¹ Belooft men het behalen van een goede intellectuele prestatie met toelating tot een *numerus fixus*-studierichting, dan trekt dit goede studenten aan tot deze studierichtingen, ook wanneer voor het volgen van zulke studies helemaal geen bijzondere intellectuele prestaties vereist zijn. Minder goede studenten worden daardoor gedwongen studies te kiezen, waarvoor zij in mindere mate de capaciteiten bezitten.

Kan een universitair toelatingsexamen aan de gebreken van het prestatie criterium tegemoet komen? Een dergelijk examen is thans voorgesteld door de Werkgroep selectie in verband met de Machtigingswet inschrijving studenten. De werkgroep wil één derde van het aantal beschikbare plaatsen toewijzen aan die studenten die bij dit examen het hoogste resultaat behalen. Op zichzelf is het toe te juichen dat de werkgroep niet haar toevlucht heeft gezocht tot toetsen die beogen intelligentie of motivatie te meten, want ook de samenhang tussen dergelijke toetsen en studiesucces blijkt telkenmale laag te zijn.¹² De werkgroep stelt voor het examen te doen bestaan uit twee 'kernvakken, waarin dezelfde kennis wordt verondersteld als in de eindexamenopgaven', maar 'de toetsen (zouden) geen parallelserie van het schriftelijk eindexamen moeten zijn'.¹³ Ik zie niet in, waarom deze examens, in tegenstelling tot de vlak daarvoor over dezelfde vakken afgenomen eindexamens, opeens wel voldoende voorspellende waarde zullen hebben, een waarde die noodzakelijk is om het criterium te rechtvaardigen. Bovendien wordt aan een ander bezwaar van het prestatie criterium, nl. dat verdere toetsing op intellectuele capaciteiten voor het kunnen volgen van een opleiding niet nodig is, evenmin tegemoet gekomen.¹⁴

Naast de selectie op grond van eindexamenresultaten hanteert men in Engeland ook rapporten van directeurs van scholen en interviews. Zijn dat aanvaardbare middelen? In navolging van de Advies-

commissie toelatingscriteria wetenschappelijk onderwijs (Commissie-Warries) meen ik dat deze middelen voor het te bereiken doel: toetsing van andere dan intellectuele vaardigheden, bezwaren met zich meebrengen. De commissie merkt op dat het interview niet kan worden toegepast, 'omdat het een slecht selectiemiddel is, alle praktijken in het buitenland en in sommige sectoren van het h.b.o. ten spijt. Het interview kan aanleiding geven tot het uitleven van vooroordelen. Het is dan ook gebleken, dat van elkaar onafhankelijk optredende interviewers dikwijls tot verschillende resultaten komen.¹⁵ Wat ten aanzien van het interview geldt, geldt mutatis mutandis ook voor rapporten van directeurs van scholen: zij treden onafhankelijk van elkaar op, zodat de adviezen die zij geven, niet met elkaar vergeleken kunnen worden. De inbreuk die in dit systeem op het gelijkheidsbeginsel gemaakt wordt, is dat de gehanteerde standaarden onbekend zijn; het is onwaarschijnlijk dat zij in alle gevallen dezelfde zijn.¹⁶ Tenslotte laat Engels onderzoek¹⁷ zien dat de samenhang tussen de resultaten in het eerste studiejaar en de voorspelling van de directeur van de school over het algemeen lager is dan die tussen resultaten in het eerste jaar en eindexamencijfers.

Loting

Wanneer geen van de criteria, alleen of in combinatie, een oplossing biedt die voldoende recht doet aan de belangen die de betrokkenen bij toelating hebben, resteert de (non-)criterium loting. De enige argumentatie die men ten gunste van dit criterium kan opzetten, is dat het een criterium-bijgebrek aan beter is. Het erkent onze gezamenlijke onmacht om relevante criteria te ontwikkelen. Omdat wij die niet hebben, loten wij, en doen niet net alsof sommige criteria die slechts in beperkte mate gelden, voldoende zijn. Wie wil loten, neemt geen genoegen met een doekje voor het bloeden, en aanvaardt openlijk dat er geen weg is om dit soort beslissingen (anders) te rechtvaardigen. Dit standpunt is, merkwaardigerwijze, tegenstrijdig in zichzelf: als enige rationele oplossing voor het toelatingsprobleem is het irrationeel, want leidend tot toevallige resultaten. Het is om die reden dat men kan argumenteren dat de loting als rationele oplossing toch niet de voorkeur verdient boven andere, uiteindelijk irrationele, want eveneens toevallige oplossin-

gen. Immers het verschil tussen beide typen oplossingen is nihil. Bij de uiteindelijke standpuntbepalingen zien wij dan ook, dat niet rationele, maar emotionele en politieke argumenten de doorslag geven. Bakker is tegen loting, omdat loting een fundamentele breuk met het ideaal van onze westerse samenleving betekent. Hofstee is voor loting, omdat die het schandaal van de numerus fixus in leven houdt, De Groot is tegen (integrale) loting omdat hij loting onbillijk vindt tegenover goede leerlingen, Leppink en Veldkamp, hoogleraren in de zuivere wiskunde en de wiskundige statistiek, zijn tegen loting, omdat zij met het blote oog kunnen constateren welke studenten goed zijn, terwijl statistisch materiaal hen daartoe niet in staat stelt.¹⁸ Het lijkt mij van belang, dat wij in gevallen waarin zich een dergelijk dilemma voordoet (en dat is niet alleen bij het onderwijs), erkennen dat beslissingen genomen moeten worden op irrationele gronden, en dat wij deze erkenning niet verhullen door toch te doen alsof de te nemen beslissing volledig gerechtvaardigd kan worden. In de discussie over de numerus fixus is dit niet gelukt.¹⁹

Positieve discriminatie

Het toelatingsprobleem, dat in Nederland zo veel stof tot discussie gegeven heeft, is in de Verenigde Staten nauwelijks onderwerp van gesprek; de aldaar gehanteerde stelsels zijn, hoewel even slecht te verdedigen als ten onzent, algemeen aanvaard. De Verenigde Staten kennen een heel ander toelatingsprobleem, dat samenhangt met het probleem van de rassendiscriminatie. De beroemde uitspraak van het Hoogerechtshof in 1954 in de zaak *Brown v. Board of Education*²⁰ verwierp de zgn. 'separate but equal doctrine', die weliswaar gelijke, maar nog steeds gescheiden, en daardoor toch ongelijke mogelijkheden bood. Maar ook deze uitspraak noch daarop gevolgde acties (waaronder het zgn. 'busing') hebben geleid tot gelijke kansen voor alle Amerikanen. Nog steeds nemen relatief minder negers deel aan het hoger onderwijs. Het is deze steeds voortdurende sociale ongelijkheid die een aantal universiteiten ertoe gebracht heeft plaatsen te reserveren voor leden van kansarme minderheidsgroepen. Dat betekent dat een aspirantstudent, ook al heeft hij kwalitatief slechtere resultaten behaald bij de betrokken toelatingsexamens, toch toegelaten wordt ten koste van een aspirantstudent die

weliswaar kan bogen op betere resultaten, maar niet tot zo'n minderheidsgroep behoort. Werden bij de beslissing van 1954 individuen niet de dupe van integratie, bij deze regeling is dat wel het geval. Het is dan ook niet te verwonderen dat zich een nieuwe zaak bij het Hooggerechtshof heeft aangediend, die onlangs beslist is: *Bakke v. Regents of University of California*.²¹

In 1974 meldt Bakke zich als een van 3737 kandidaten aan voor de medische studie bij de universiteit van Californië in Davis. Van de 100 beschikbare plaatsen zijn er zestien gereserveerd voor 'disadvantaged students'. Bakke wordt niet toegelaten, hoewel zijn resultaten beter zijn dan die van alle zestien studenten die op grond van het 'special admissions program' zijn toegelaten. Bakke is van oordeel dat de weigering om hem toe te laten in strijd is met het gelijkheidsbeginsel, dat in de Verenigde Staten in het veertiende amendement op de Constitutie is vastgelegd: '. . . nor (shall any State) deny to any person within its jurisdiction the equal protection of the laws'.

Argumenten pro positieve discriminatie

Het door Bakke aangespannen geding heeft tot veel discussie geleid. Ik zal beide standpunten bespreken; het standpunt pro positieve discriminatie aan de hand van een artikel van Dworkin,²² daarna het tegenovergestelde standpunt aan de hand van een artikel van Novick en Ellis.²³

Het betoog van Dworkin steunt op twee groepen argumenten. In de eerste groep wordt geconstateerd dat opheffing van negatieve discriminatie niet het gewenste effect heeft gehad en dientengevolge rassenbewustheid in de Amerikaanse maatschappij nog steeds een factor van betekenis is. Wanneer men die maatschappij wil veranderen in een, die 'colorblind' is,²⁴ zoals dat eens zo fraai door Justice Harlan genoemd is, dan rest slechts de harde methode van de positieve discriminatie. Wil men op lange termijn rassenonderscheid uitbannen, dan moet men op korte termijn er juist extra rekening mee houden.

De tweede groep argumenten is juridisch van aard; daarmee gaat Dworkin Bakke's beroep op de 'equal protections clause' te lijf. Welke rechten zou Bakke aan deze clause kunnen ontleen? 'A right to be judged on his merit', 'a right to be judged as an individual rather than as a member of a social

group', en in de derde plaats, 'a right, as much as any black man, not to be sacrificed or excluded from any opportunity because of his race alone'.²⁵ Wat is de betekenis van de frase, dat iemand op grond van zijn verdiensten beoordeeld moet worden? Het betekent niet alleen dat iemand slechts op zijn voorafgaande prestaties beoordeeld mag worden, maar ook dat het te verwachten maatschappelijke nut in het oordeel dient te worden betrokken. Maar dan is er niets tegen om óók met huidskleur rekening te houden, want 'if quick hands count as 'merit' in the case of a prospective surgeon, this is because quick hands enable him to serve the public better and for no other reason. If a black skin will, as a matter of regrettable fact, enable another doctor to do a different medical job better, than that black skin is by the same token 'merit' as well'.

Dworkin bestrijdt de claim om als individu behandeld te worden door erop te wijzen dat dat ook nu niet gebeurt. Toelatingsbeslissingen worden in feite steeds genomen op basis van kansberekening; uitspraken die voor *groepen* statistisch juist kunnen zijn, behoeven niet juist te zijn voor *individuen*. Vindt men dit in de huidige toelatingsprocedures geen bezwaar, dan ligt hier ook geen argument tegen positieve discriminatie.

In deze redenering zitten twee zwakke punten. In de eerste plaats weerlegt Dworkin niet, dat er inbreuk gemaakt wordt op het recht om als individu behandeld te worden: hij constateert alleen maar, dat er wel vaker tegen dit recht gezondigd wordt. Maar die constatering is onvoldoende om het argument te ontzenuwen, dat er inbreuk gemaakt wordt op het recht om als individu behandeld te worden, ja, het versterkt dit argument slechts. In de tweede plaats kan er wel iets afgedongen worden op de stelling van Dworkin dat ook nu slechts uitspraken over groepen gedaan worden. Die uitspraken, die weliswaar plaatsvinden op basis van vergelijkingen tussen studenten, zijn in eerste instantie gegrondvest op prestaties en handelingen die aan de betrokken individuen toegeschreven kunnen worden. Dworkin's redenering, waarom Bakke uitgesloten mocht worden 'because of his race alone' verloopt aldus. Uitsluiting op grond van ras of geloof is niet daarom onrechtvaardig, omdat de betrokkenen daar niets aan kunnen doen; voor te weinig intelligenten en ongeschikten geldt immers hetzelfde.

'Race seems different, because exclusions based on race have historically been motivated not by some instrumental calculation, (...) but because of contempt for the excluded race or religion as such'.

Welnu, van 'contempt' is in Bakke's geval geen sprake, maar wel van 'some instrumental calculation', nl. de overweging dat het van maatschappelijk belang is dat er meer zwarte artsen — en andere beroepsbeoefenaren komen om de rassenbewustheid tegen te gaan.

Argumenten contra positieve discriminatie

Tot zover Dworkin, wiens betoog mij overtuigt, behalve voor zover hij tracht aan te tonen dat ook het recht om als individu behandeld te worden, niet geschonden wordt. Nu is dat niet een gevolg van het feit, dat Dworkin de verkeerde argumenten voor een op zichzelf juist standpunt heeft aangevoerd, maar een gevolg van inconsistentie in het stelsel van positieve discriminatie zelf, zoals Novick en Ellis aantonen. Bij het stelsel van positieve discriminatie worden twee criteria gehanteerd. Er is een individueel criterium, waarbij de geschiktheid van de kandidaten vastgesteld wordt; de meest geschikten hebben de meeste kans op toelating. En er is een groeps criterium: bepaalde groepen kansarmen krijgen extra kansen door middel van een voorkeursbehandeling. Deze beide criteria tezamen leiden tot strijdige resultaten. In de eerste plaats is het onlogisch dat niet de meest kansarmen, maar juist de minst kansarmen bevoordeeld worden. Niet de slechtsten, maar de besten van degenen die in aanmerking kwamen voor de zestien plaatsen voor de medische studie in Davis, werden toegelaten. Men kan overigens volhouden, dat dit argument van minder betekenis is, omdat de extra kansen voor sommigen op den duur doorwerken in betere kansen voor de gehele groep. In de tweede plaats gaat de voorkeurspositie voor de ene groep kansarmen ten koste van een andere groep kansarmen. Stel dat er twee kansarme groepen zijn, X en Y, dat er honderd plaatsen te verdelen zijn, terwijl er speciaal voor leden van groep X vijftien plaatsen gereserveerd zijn. In de rangordening van één tot honderd zullen wij bij de laagste nummers relatief veel leden van de groepen X en Y aantreffen. Voor leden van groep X hindert dat niet, want zij worden via de voor hen gereserveerde plaatsen toegelaten. Maar voor leden van groep Y betekent dit, dat zij

onderworpen worden aan een sterkere selectie, want zij moeten niet bij de eerste honderd, maar bij de eerste vijftachtig zitten. Aan hen worden strengere eisen gesteld: de maatregel gaat niet zozeer ten koste van niet-gediscrimineerden, maar ten koste van anders gediscrimineerden. Novick en Ellis geven als voorbeeld van deze situatie de door deze positieve discriminatie verslechterende positie van vrouwen.²⁶ In de derde plaats rijst in het systeem van de positieve discriminatie het probleem van de afbakening van de groep, en tenslotte het probleem, welke groep wel en welke niet van het systeem mag profiteren.

In het vervolg van hun artikel voorspellen Novick en Ellis dat het Hooggerechtshof het systeem van positieve discriminatie, waarbij een groeps criterium gehanteerd wordt, zal afwijzen.²⁷ Wie de uitspraak van 28 juni jl. van het Hof bestudeert,²⁸ zal waarschijnlijk tot de conclusie komen, dat deze voorspelling juist is geweest. Het Hof heeft geoordeeld dat het enerzijds niet geoorloofd is speciale plaatsen voor groepen te reserveren, maar dat het anderzijds wel toegestaan is ras als een factor bij de beoordeling van de vraag welke individuen toegelaten worden, te betrekken.

Ook Novick en Ellis kiezen voor een individueel criterium, dat beter dan een groeps criterium rekening kan houden met ieders 'unique combination of advantages and disadvantages', en daarom minder arbitrair is. Een probleem is evenwel dat precies omschreven moet worden wat onder 'disadvantage' verstaan wordt en dat overeenstemming bereikt moet worden over de vraag wanneer iemand — buiten schuld? — in een kansarme positie geraakt is. Tenslotte moet het te ontwerpen systeem ook praktisch hanteerbaar zijn. 'Statistical decision theory provides a framework for balancing the social costs of selecting those who are less qualified at a given moment with the increments in social gain from equalizing opportunity'. De statistische beslissingstheorie werkt met twee begrippen: utiliteit en waarschijnlijkheid. De combinatie van deze twee begrippen levert voor iedere te nemen beslissing een oplossing, die het verwachte effect van die oplossing aangeeft. Novick en Ellis geven het volgende voorbeeld: stel dat iemand met een waarschijnlijkheid van .30 een nuttig effect van .80 zal bereiken, dan verdient hij de voorkeur boven iemand die met een kans van .70 op een nuttig effect

van .30 zou worden toegelaten, omdat vermenigvuldiging van beide factoren in het eerste geval hoger uitkomt dan in het tweede geval.

Dit voorstel klinkt angstwekkend, want de uitkomsten lijken in hoge mate oncontroleerbaar. Welke factoren bepalen de waarschijnlijkheid, welke het nuttig effect? Zijn die factoren voor iedereen aanvaardbaar? En, zelfs in het geval wij over deze factoren overeenstemming zouden kunnen bereiken, hoe maak je zulke dingen meetbaar? Waarom .25 en niet .27 of .30? Van cijfers die de waarde van een prestatie uitdrukken, weten wij dat ze niet nauwkeurig zijn; waarom zou dat hier anders zijn? Helaas geeft het artikel van Novick en Ellis op deze vragen geen antwoord, en ook andere psychometrici die zich met de uitwerking van dit model bezighouden, zijn nog niet met bruikbare toepassingen gekomen. Niettemin zijn de bijdragen uit psychometrische hoek van belang, omdat zij het stelsel van positieve discriminatie vanuit hun gezichtshoek aangevallen hebben en op 'logical, statistical and practical grounds' verwerpen. Hantering van de statistische beslissingstheorie moge wellicht logischer zijn, praktisch is zij voorshands niet. Niettemin biedt zij een belangrijk aanknopingspunt voor het criterium dat ik hierna zal uitwerken en dat gebaseerd is op het begrip 'utiliteit'.

Belang bij een hogere opleiding

De ontwerpers van de statistische beslissingstheorie zijn niet de eersten geweest die het begrip 'utility' tot grondslag van een theorie gemaakt hebben. Een belangrijke en invloedrijke filosofische stroming in het 19e-eeuwse Engeland, waaraan de namen van Jeremy Bentham, John Stuart Mill en Adam Smith verbonden zijn, was op dit begrip gebaseerd.^{29 30}

'By utility is meant that property in any object, whereby it tends to produce benefit, advantage, pleasure, good or happiness, (...) or (...) to prevent the happening of mischief, pain, evil, or unhappiness to the party whose interest is considered (...).³¹

In haar dissertatie heeft A. M. Bos opgemerkt dat wij het utiliteitsbeginsel thans hanteren als de norm voor de 'behoorlijke belangenafweging'.³² Passen wij deze belangenafweging toe op ons probleem, dan moeten wij onderzoeken welke belangen individuen en de maatschappij hebben bij wel of niet toelating tot hoger onderwijs.

De belangenafweging die de maatschappij — in dit verband de overheid — ten aanzien van toelatingsprocedures en in het verlengde daarvan ten aanzien van het hoger onderwijs, moet maken, is tweeledig. Zij moet de 'pleasures' die optimale toelatingsprocedures met zich meebrengen, afwegen tegen andere 'pleasures', en zij moet de 'pleasures' afwegen tegen de 'pains'. Goede toelatingsprocedures dragen bij tot toelating van de juiste personen en aldus tot 'de vooruitgang'; zij dragen bij tot de individuele ontplooiing van de toegelatenen, zo men wil tot hun welzijn, terwijl de afgewezenen er belang bij hebben dat de voor hen negatieve beslissing aanvaardbaar is. Tegenover deze 'pleasures' staan de kosten: vooral de kosten van de toelatingsprocedures zelve, waaronder de narigheden die de beslissingen toch met zich mee zullen brengen, en meer in het algemeen, de kosten van het hoger onderwijs.

Ook een individu moet de baten van een goede toelatingsprocedure³³ afwegen tegen andere 'pleasures' en tegen de kosten. De baten die een individu bij een hogere opleiding heeft, zijn in verhouding tot de kosten groot. Naast de stimulering van de individuele ontplooiing is scholing tot op heden een belangrijk middel om een relatief hoog inkomen te verwerven. Weliswaar is de samenhang tussen meer onderwijs en beter inkomen niet een noodzakelijke — en volgens velen evenmin te rechtvaardigen³⁴ —, maar in onze maatschappij bestaat hij wel. Nog wel, want de relatieve toename van hoger opgeleiden leidt tot een relatieve vermindering van hun inkomen. Maar niettemin geldt nog steeds dat het volgen van een studie een dubbel nut heeft: een betere kans op ontplooiing en een betere kans op een hoog inkomen. Tegenover deze baten staan betrekkelijk geringe kosten: de studie kost inspanning — die evenwel bij ander werk ook gemaakt zou zijn, geld — maar niet veel omdat de overheid het leeuwendeel voor haar rekening neemt, en uitstel van inkomen — dat later gemakkelijk terugverdiend wordt. Voor diegene, die daarvoor door zijn intellectuele en andere capaciteiten in aanmerking komt, lijkt daarom de afweging in het voordeel van de 'pleasures' uit te vallen. Die 'pleasures' worden door een numerus fixus alleen maar groter, doordat de betrokken studierichtingen exclusief worden, hetgeen kan leiden tot hogere status en hoger inkomen van hen die daartoe worden toegelaten.

Als dit alles zo is, dan lijkt het redelijk dat wij aan aspirant-studenten van numeris fixus-studierichtingen vragen, welke extra 'pains' zij bereid zijn te dragen in ruil voor deze 'pleasures', dus wat zij ervoor over hebben om tot een bepaalde studie toegelaten te worden.

Met dit criterium plegen wij dagelijks te werken in onze maatschappij: het belang dat iemand aan iets hecht, meten wij meestal af aan de hoeveelheid geld die hij bereid is daaraan te besteden; wie het meest betaalt, heeft er blijkbaar het meest voor over. Dat zou althans zo zijn, wanneer iedereen over een gelijke hoeveelheid geld zou beschikken. Nu dat niet zo is, is geld een onvolkomen middel om belang te meten. Niettemin lijkt het uitgangspunt aanvaardbaar: wanneer wij in staat zijn een maat te bedenken waarmee wij ieders belang bij een bepaalde studie kunnen vaststellen en dus ieders belang kunnen rangschikken, lijkt deze een geschikt toelatingscriterium. Zetten wij het af tegen het gelijkheidsbeginsel, dan blijkt dat iedereen in beginsel gelijke kansen op toelating heeft, maar dat de bereidheid om voor die toelating offers te brengen, die kansen vergroot. Het verschil dat op die manier tussen de betrokkenen gecreëerd wordt, is relevant, want hangt nauw samen met het onderwerp waarover dat verschil gecreëerd wordt: wie meer over heeft voor het volgen van een studie, heeft een grotere kans op toelating dan iemand die niet bereid is zoveel op te geven.

Met deze uiteenzetting heb ik het criterium geïntroduceerd, maar bruikbaar is het nog niet, want belang, uitgedrukt in de vorm van een zeker bedrag in geld, leidt tot een criterium dat wij hiervoor verworpen hebben.

Het utiliteitscriterium: een zelf te bepalen percentage van het latere inkomen

In het verleden is wel voorgesteld om diegenen die naast de mogelijkheid tot extra ontplooiing bovendien de mogelijkheid tot het verwerven van een hoog inkomen kregen, extra te belasten in de vorm van een academicusbelasting. Bij deze academicusbelasting ligt het aanknopingspunt dat het utiliteitscriterium bruikbaar kan maken. Wanneer iemand graag een bepaalde studie wil beginnen, kan daar een opoffering tegenover staan in de vorm van een van te voren door hemzelf vast te stellen percentage van zijn later te verwerven inkomen. Zij

die er het hoogste percentage voor over hebben, worden toegelaten. Door te bepalen dat het om een *percentage* van het toekomstig inkomen gaat, komen alle aspirant-studenten, vermogend of onvermogend, in een (bijna, ik kom daarop terug) gelijke positie. Doordat het om een relatief bedrag gaat, doet het er niet toe, of de student later veel of weinig gaat verdienen. Verdient hij veel, dan betaalt hij veel, verdient hij weinig of niets, dan betaalt hij weinig of niets. In dit stelsel nemen alle studenten soortgelijke beslissingen, waarbij de bij ieder levende motieven met betrekking tot zijn toekomstverwachtingen, de doorslag zullen geven. Deze motieven zijn natuurlijk niet gelijk — juist op basis van deze verschillen werkt het criterium.

Het utiliteitscriterium houdt op zichzelf geen rekening met voorafgaande prestaties van studenten. Tot op zekere hoogte is dat natuurlijk wel noodzakelijk: het behalen van het eindexamen — met het ook nu vereiste vakkenpakket — moet daarom voorwaarde blijven voor toelating tot de toelatingsprocedure.

Een tweede punt dat nadere regeling behoeft, is de hoogte van de inzet. Een systeem waarbij iemand ongelimiteerd delen van zijn inkomen kan afstaan, is niet aanvaardbaar; er moet een bodem in het stelsel gelegd worden. Wie slechts het minimumloon verdient, kan daarvan niet een percentage afdragen. De onredelijkheid daarvan is overigens niet een gevolg van het utiliteitscriterium, maar van twee botsende principes: het utiliteitscriterium en het beginsel dat ieder tenminste recht op het minimumloon heeft. Aangezien het tweede principe behoort te prevaleren, is het nodig af te spreken dat het percentage slechts geheven zal worden over het inkomen boven het minimumloon.

Een derde punt dat bij de uitwerking van het stelsel nadere aandacht verdient, is de vraag of het percentage gedurende iemands gehele leven geheven moet worden. Noodzakelijk is dat niet; men kan eveneens een leeftijdsgrens of een maximale duur vaststellen. Ook kan men zich afvragen of niet een maximumbedrag ingevoerd zou moeten worden. Een dergelijke regel maakt inbreuk op het gelijkheidsbeginsel, omdat men daarmee onherroepelijk hen bevoordeelt die van stond af aan over een zeker kapitaal kunnen beschikken.

Een vierde punt is de vraag of het als redelijk ervaren zal worden dat studenten van eenzelfde jaar-

gang geheel verschillende percentages ingezet hebben en dus ook, wanneer zij toegelaten zijn, geheel verschillende percentages zullen moeten gaan betalen. Gesteld dat er is ingezet tussen 1 % en 5 %; alle studenten die meer dan 2,5 % hebben ingezet, worden toegelaten. Dat betekent dat er studenten zijn die later een heffing tegemoet zien van 2,5 % en andere, die 5 % zullen moeten afdragen. De uitgangspunten van het stelsel maken dit verschil verdedigbaar: het gaat erom wat iemand ervoor over heeft een studie te volgen. Wie daarover een uitspraak gedaan heeft, moet daar dan ook voor staan. Bovendien is het gekozen percentage een afspiegeling van het risico, dat iemand bij de vraag of hij toegelaten zal worden, heeft willen lopen. Wie hoog inzet, loopt weinig risico niet toegelaten te worden. Wie dit onredelijk vindt, beoordeelt het systeem verkeerd. Hij vergelijkt de verschillende inzetten ten onrechte met het feit dat de studenten dezelfde studie, die voor allen even duur is, volgen. Dit psychologisch aantrekkelijke misverstand kan gehonoreerd worden door te bepalen dat — in het gegeven voorbeeld — het percentage voor *iedereen* wordt vastgesteld op 2,5 %, dus op het laagste percentage, waarvoor inschrijvers nog toegelaten zijn. Ik zou daarvan overigens geen voorstander zijn; het doet afbreuk aan de zuiverheid van het criterium, doordat aspiranten absurd hoge percentages kunnen inzetten in de betrekkelijk stellige verwachting dat zij daar toch niet aan gehouden zullen worden. In de vijfde plaats rijst de vraag, of iemand, die zijn studie niet voltooit, eveneens gebonden is aan het door hem ingezette percentage. Bindt de afspraak bij de aanvang van de studie, aan het einde of op enigerlei moment daartussen? Het lijkt redelijk het totale percentage evenredig over het aantal jaren van de cursusduur (niet studieduur, want dat is een onzekere factor) te verdelen. Een student die bijvoorbeeld besluit aan het tweede jaar van een vierjarige cursus te beginnen, is vanaf dat moment gebonden aan de helft van het door hem ingezette percentage. Op dit systeem moet één uitzondering gemaakt worden: een student die na afloop van het propedeutische jaar, om welke reden dan ook, besluit de studie niet voort te zetten, is nergens aan gebonden. Dit is redelijk, omdat het propedeutische jaar een jaar van selectie is, selectie zowel van de instelling als van de student. Na afloop van dat jaar moet men geheel vrij zijn om een besluit

over voortzetting van de studie te nemen.

Tenslotte kan nog één factor de zuiverheid van het stelsel onaantvaardbaar aantasten. Men zou kunnen argumenteren dat de studieheffing valt onder de term studiekosten bij de inkomstenbelasting.³⁵ Als dat bij het in ons land geldende progressieve tarief zou gebeuren, zou een aftrekpost van betekenis ontstaan, die de gelijkheid van het criterium in één keer zou wegvagen, want naarmate iemand meer verdient, wordt zijn bijdrage, en daarmee in feite het door hem afgesproken percentage, minder. Voorkomen moet derhalve worden dat de studieheffing aftrekbaar wordt.

Zonder twijfel zullen zich in de loop der tijd talloze problemen voordoen over de vraag of nu wel of niet betaald moet worden. Dat is met alle nieuwe regelingen het geval. Het lijkt daarom nuttig in het systeem een hardheidsclausule op te nemen, waarvan toepassing gevraagd kan worden bij een nader te bepalen rechterlijke instantie, die op den duur voor de nodige jurisprudentie zal zorgen.

Voordelen van het utiliteitscriterium

Het utiliteitscriterium gaat niet van morele oordelen uit; het is etisch neutraal. Over deze oordelen behoeft dus ook geen overeenstemming bereikt te worden.

Minister Pais heeft als bezwaar tegen het vigerende systeem aangevoerd, dat studenten geen enkele vat op de beslissing hebben, terwijl die beslissing bovendien niet gemotiveerd kan worden. Bij het utiliteitscriterium zijn het in hoge mate de betrokkenen zelf, die de beslissing bepalen. De niet-toegelatenen weten dat zij daar slechts zichzelf op kunnen aanspreken.

Het utiliteitscriterium brengt, in tegenstelling tot alle andere systemen, meer op dan het kost, want het ligt voor de hand dat de opbrengsten toevoelen aan de overheid, als financier van het hoger onderwijs.

Toegelaten studenten zullen gemotiveerd aan hun studie beginnen. Zij hebben zich immers nadrukkelijk bezonnen op de vraag welke niet geringe extra offers zij voor het volgen van juist deze studie over hebben.

Het criterium werkt nivellerend — sommigen zullen dat overigens een nadeel achten. Wie het verband tussen opleiding en inkomen voor onrechtvaardig houdt,³⁶ zal zich om die reden in het crite-

rium kunnen vinden. Maar ook voor een liberale gedachtegang is het criterium aantrekkelijk, omdat het een hoge mate van individuele vrijheid aan de betrokkenen biedt.

Nadelen van het utiliteitscriterium

Aspirant-studenten worden gedwongen, soms op minderjarige leeftijd, een beslissing met verstrekkende gevolgen te nemen. Dat is juist, maar in het huidige stelsel geldt dit bezwaar ook, zij het dat de consequenties veel meer verborgen zijn. Wat een verschil maakt het immers, of iemand medicijnen gaat studeren, of natuurkunde, theologie, farmacie, of helemaal niet. Ook nu worden beslissingen voor het leven genomen zonder dat men zich de consequenties in volle omvang zal kunnen realiseren. Wellicht maakt juist de uitdrukkelijke beslissing die men in het utiliteitsstelsel moet nemen, dat de consequenties beter overdacht worden.

Het beginsel bevoordeelt rijken en benadeelt armen. Over het algemeen is deze uitspraak onjuist; de percentagetechniek én het feit dat het om toekomstig inkomen gaat, maakt dat iedereen die aan de gestelde voorwaarden voldaan heeft, gelijke kansen heeft. Men zou zelfs het omgekeerde kunnen beweren. Iemand uit een welgesteld milieu zal er meer moeite mee hebben een hoog percentage in te zetten — daarmee een deel van de welgesteldheid waaraan hij gewend is, op het spel zettend — dan iemand die geen rijkdom kent en er met een gegarandeerd minimumloon nooit slechter, maar wel beter van kan worden.

Toch kan men zich ook het omgekeerde voorstellen. Wie rijk is, kan zich veroorloven meer in te zetten, niet alleen omdat hij al een steuntje in de rug heeft,³⁷ maar ook omdat hij gemakkelijker risico's zal durven nemen. Risico's nemen hangt samen met rijkdom, want in zo'n situatie lijken risico's minder riskant. Als deze laatste stelling juist is, dan levert zij een argument op tegen het utiliteitscriterium. Een argument dat niet onderschat moet worden, maar dat aan de andere kant door middel van goede voorlichting over de (beperkte) risico's weggenomen moet kunnen worden. Bovendien geldt het argument dat rijken een streepje voor hebben, niet alleen, en zelfs niet bij uitstek voor het utiliteitscriterium. Het (on)plezierige van rijkdom is nu juist, dat het een voordeel biedt. Bij loting heeft de rijke meer financiële mogelijkheden om het volgen-

de jaar weer mee te loten³⁸; bij toelating op grond van voorafgaande prestaties wijst de praktijk uit, dat rijken het er beter van af brengen; het systeem van betaling van hoge collegegelden is voor rijken veel minder bezwaarlijk — if at all — dan voor armen.

Het utiliteitscriterium poogt een band te leggen tussen 'iets over hebben voor het volgen van een studie' en een percentage van iemands toekomstige inkomen. Men kan als bezwaar tegen het criterium aanvoeren, dat die band niet erg sterk is.

Ik kom aan een laatste bezwaar. Het criterium houdt geen rekening met de kwaliteit van de betrokkenen. De besten hebben geen grotere kans op toelating dan zij die niet meer dan minimaal aan de gestelde voorwaarden voldaan hebben. Dit bezwaar mist feitelijke grondslag. De argumenten voor deze stelling zijn in het voorgaande uitvoerig aan de orde geweest en komen, kort gezegd, erop neer, dat wij niet weten welke factoren iemand tot een goede student maken. Prestaties alleen zeggen daarover onvoldoende; motivatie speelt in dat geheel ook een rol. Met deze beide factoren houdt het utiliteitscriterium rekening.

Noten

¹ In zijn artikel 'Some badly needed non-statistical concepts in applied psychometrics', *Nederlands Tijdschrift voor Psychologie*, 25, 6, 1970, p. 360 e.v., constateert A. D. de Groot dat psychometrici het begrip 'aanvaardbaarheid' node missen. Hij behandelt een aantal formele aspecten van het begrip en vindt voorts dat te rade gegaan moet worden bij de rechtswetenschap.

² Voor een grondiger motivering van dit standpunt vergelijk men H. F. M. Crombag, J. L. de Wijkerslooth & M. J. Cohen, *Een theorie over rechterlijke beslissingen*; Groningen, 1977, in het bijzonder de pp. 80-93.

³ 'Toelating op grond van betaling, zoals in de particuliere universiteiten in de Verenigde Staten, zullen wij eveneens, als zijnde niet relevant, hier niet ter sprake brengen'. *Toelatingscriteria voor de numerus-fixus-studierichtingen in het wetenschappelijk onderwijs*, Publikatie van het Ministerie van O & W, 1977, p. 28.

⁴ Vgl. E. W. Roem, *Zwartboek over de school voor toeristische vorming te Breda*. Haarlem, z.j.

⁵ A. D. de Groot, *Selectie voor en in het hoger onderwijs*. 's-Gravenhage, 1972, p. 152.

⁶ In Engeland kent men na de toelating tot de universiteit geen verdere selectie. Daar betekent het dus niet

alleen geschikt om te beginnen, maar ook geschikt om te voltooien.

⁷ Dezelfde redenering is veel uitvoeriger te vinden bij Barbara Lerner, Equal protection and external screening: Davis, DeFunis and Bakke, in: *Educational Measurement and The Law*, Proceedings of the 1977 ETS invitational Conference. Princeton, New Jersey, 1978.

⁸ Bv. K. Bakker, Tegen loting, *Universiteit en Hogeschool*, 21, 3, p. 104 e.v. en A. D. de Groot, Integraal loten is onaanvaardbaar, in hetzelfde nummer op p. 125 e.v.

⁹ Bv. W. K. B. Hofstee, De keuze voor loting, *Universiteit en Hogeschool*, 21, 3, p. 119 e.v.

¹⁰ Vgl. het aan de TH Eindhoven uitgevoerde onderzoek naar de samenhang tussen leeftijd en studiesucces. K. Posthumus, Inleiding tot het rapport van de commissie 'studieduur', *Universiteit en Hogeschool*, 12, 1, p. 14. Bij het resultaat — hoe jonger, des te meer kans op succes — dient men zich te realiseren dat dergelijke samenhangen bij bètastudierichtingen hoger zijn dan bij alfa- en gammastudierichtingen. Vgl. ook het hierna in noot 17 te noemen onderzoek.

¹¹ *Selection and Certification in Education and Employment*; OECD, Parijs, 1977, p. 47.

¹² Vgl. bijv. Hans F. Crombag, Jerry G. Gaff & Ten M. Chang, Study behavior and Academic Performance, *Tijdschrift voor Onderwijsresearch*, 1, 1, p. 3 e.v., in het bijzonder de tabellen 5 en 6.

¹³ *Rapport Werkgroep selectie in verband met de Machtigingswet inschrijving studenten* (getypte versie), p. 12.

¹⁴ Voor deze stelling is de Werkgroep overigens niet gevoelig; zij meent dat een goed toelatingsbeleid met zich mee behoort te brengen dat leerlingen, 'die een goed leervermogen paren aan een adequate studiebereidheid, en die die kwaliteiten getoond hebben door studieprestaties, met name doordat zij een goed tot zeer goed eindexamen hebben gedaan', zeker toegelaten moeten worden. De leden van de werkgroep bekennen zich dus uitdrukkelijk tot voorstanders van wat ik hiervoor het 'wetenschaps-argument' genoemd heb.

¹⁵ Adviescommissie, aangehaald in noot 3, p. 30. Helaas vertelt de commissie er niet bij, waar die verschillende resultaten gebleken zijn. Men vgl. bijv. Charles J. de Wolff, Beoordelingen als criteria, in: P. J. D. Drenth, P. J. Willems, Ch. J. de Wolff (red.) *Bedrijfspsychologie*, Kluwer/Van Loghum Slaterus, 1970, p. 690.

¹⁶ Ondertussen worden op andere terreinen deze criteria wel toegepast. Bij sollicitatieprocedures zijn mondelinge contacten vaak doorslaggevend, hoewel wij met referenties, juist wegens de onvergelykbaarheid, wat voorzichtiger plegen te zijn. Zie bijv. A. Jansen, Sollici-

tatierecht: garanties voor een aanvaardbare selectie, in: *Universiteit en Hogeschool*, 21, 2, p. 45 e.v.

¹⁷ B. H. L. Choppin, L. Orr, S. D. M. Kurle, P. Fara, G. James, *The Prediction of Academic Success*. Slough, 1973.

¹⁸ Deze standpunten zijn alle te vinden in het meerge-noemde selectienummer van *Universiteit en Hogeschool*, 21, 3; dat van Bakker op p. 105, van Hofstee op p. 123, van Leppink en Veldkamp (in de bijdrage van Crombag) op p. 154.

¹⁹ Vgl. H. F. M. Crombag, Over een controversie die een dilemma is, in: *Universiteit en Hogeschool*, 21, 3, p. 153.

²⁰ 347 U.S. 483, 74 S. Ct. 686, 98 L. Ed. 873 (1954).

²¹ Op het moment waarop ik schrijf, heb ik nog niet de beschikking over de vindplaats.

²² Ronald Dworkin, Why Bakke has no case, *The New York Review of Books*; November 10, 1977.

²³ Melvin R. Novick & Dorsey D. Ellis Jr., Equal Opportunity in Educational and Employment Selection, *American Psychologist*, 1977, p. 306-320.

²⁴ In Plessy v. Ferguson, 163 U.S. 537 (1896). Hoewel: hij zei dat van de Constitutie.

²⁵ Dit citaat en de twee volgende zijn afkomstig uit het in noot 22 vermelde artikel van Dworkin.

²⁶ In ons land doet een vergelijkbare situatie zich voor ten aanzien van de zgn. 25 %-clausule voor vrouwen in de Partij van de Arbeid. In ieder bestuur of vertegenwoordigd lichaam moeten in beginsel tenminste 25 % vrouwen zitten. Voor het bestuur van de Partij van de Arbeid zelve heeft deze clausule wellicht tot gevolg gehad dat er nauwelijks bestuursleden afkomstig uit de provincies Noord-Brabant en Limburg zijn.

²⁷ Zij doen dat op basis van een uitvoerige analyse van eerdere uitspraken van het Hoogerechtshof.

²⁸ Ik heb uitsluitend van korte uittreksels uit de 154 pagina's tellende uitspraak gebruik kunnen maken.

²⁹ Vgl. E. Halévy, *The growth of philosophic radicalism*; derde druk, Boston: 1966, die de geschiedenis van deze stroming uitvoerig beschrijft.

³⁰ Thans kan deze leer overigens niet op algehele instemming rekenen, vgl. Herman van Gunsteren en Grahame Lock, *Politieke theorieën*. Alphen aan de Rijn, 1977, p. 165 e.v.

³¹ Jeremy Bentham, *Principles of Morals and Legislation*. New York, 1973, Chapter I, no. III, p. 18 (Uitgave van Anchor Books).

³² A. M. Bos, *Over methoden van begripsvorming in het recht*. Deventer, 1967.

³³ De maatschappij heeft belang bij goede selectieprocedures, de individu ook, maar pas in tweede instantie. Hij heeft meer belang bij toelating.

(vervolg blz. 260)

tenaren ziet als 'his men', zijn die toch niet bereid hun reputatie en goede relaties met andere bureaus op het spel te zetten. De politicus is binnen niet al te lange tijd verdwenen, collegae-ambtenaren niet.

Hecló komt uit op wat hij noemt een situatie van 'conditional cooperation' (blz. 193 en blz. 220). Er zijn geen toverformules, waarmee de politieke top de bureaucratie onder controle kan houden. Maar de politieke top behoeft niet bang te zijn voor ondermijning van alles wat zij doet. Bureaucratische sabotage vormt een uitzondering in de politiek-ambtelijke betrekkingen. Bekwame politici in Washington zijn in staat ambtelijke tegenwerking te voorkomen: 'I make it clear that all the information and papers are supposed to move through me. It increases your work load tremendously, and maybe you don't understand everything you see, but everyone knows I'm supposed to be in on things and that they are accepting risks by acting otherwise' (blz. 228).

Na de chaotische pluriformiteit van doeleinden en beweegredenen achter het politieke en bestuurlijke bedrijf in Washington, beschreven door Rose, en de weinig rooskleurige interpretatie van het functioneren van de bureaucratie door Miewald, draagt Hecló materiaal aan terzake van de relaties tussen politiek benoemden en carrièrebureaucraten, dat evenmin zicht geeft op de oplossing van allerlei problemen. In een 'world of political strangers' lijkt politiek leiderschap een utopie te zijn. Bureaucraten kunnen hun eigen weg gaan, of zij worden met hun eigen wapens verslagen — door 'politickers', niet door 'accountable politicians' (blz. 264).

Als gezegd behoeft men na de Nixon-periode niet te verwachten dat Amerikaanse bestuurskundigen en politicologen het ontbreken van effectief politiek leiderschap willen tegengaan door het Witte Huis meer macht te geven. S. Hess, *Organizing the Presidency* (Washington D.C.: The Brookings Institution 1976), geeft een heldere uiteenzetting over de organisatie van het presidentschap sinds 1933. Hij voegt er een reeks voorstellen ten behoeve van een effectiever en beter gecontroleerd presidentieel leiderschap aan toe.

De historische ontwikkeling is er één van een steeds stelliger nadruk op organisatorische en beleidsgerichte ondersteuning van de president, totdat die — gelet op de Vietnamoorlog³⁴ en het Watergateschandaal — zijn kritische grenzen had bereikt. Door Hess worden een aantal factoren genoemd die hebben bijgedragen tot falend presidentieel beleid: de uitzonderlijke groei van het aantal functionarissen in de staf van de president, de verschuiving van adviesfuncties van het kabinet en de departementen naar de staforganen, groeiend wantrouwen van de president jegens de bureaucratie, en het opnemen van 'special pleaders' voor cliëntgroepen in de

staf.

Hess is bezorgd over de verwijdering tussen het Witte Huis en de departementen. Zijn voorstel is het kabinet een veel belangrijker plaats te geven in het federale politieke proces. Er zou meer collegiaal bestuurd moeten worden. De hoofden van de departementen zouden op zijn minst een zware, adviserende stem moeten hebben met betrekking tot het presidentiële beleid. Allerlei presidentiële adviesorganen — zoals de Council on Environmental Quality en de National Security Council — zouden omgezet moeten worden in onderraden van het kabinet.

Gezien de wel erg geringe betekenis van het Amerikaanse kabinet door de geschiedenis heen, zouden dergelijke maatregelen toch al gauw een fundamentele verandering in de politiek-bestuurlijke machinerie te weegbrengen. Men dient de voorstellen van Hess dan ook op te vatten als suggesties omtrent de richting, waarin de aanpassing zich zou kunnen voltrekken. Bij de behoefte aan een betere organisatie van de follow-up van presidentiële beslissingen lijkt het de goede richting te zijn. De beleidsproblematiek, welke met deze organisatorische kwestie samenhangt, is immers dat presidentiële beslissingen veelal slechts dan effect sorteren, wanneer zij de politieke en ambtelijke zorg krijgen van de erbij betrokken departementen. Beleidsdefecten komen niet tot stand door presidentiële besluiten. In een meer collegiaal stelsel zouden presidentiële beslissingen de koers bepalen. Mede dankzij intensief beraad met de (hoofden van de) departementen zouden zij beter aansluiten bij de realiteit van de desbetreffende beleidssectoren.

U. Rosenthal

Vervolg van blz. 248

³⁴ Vgl. J. Pen en J. Tinbergen, *Naar een rechtvaardiger inkomensverdeling*. Amsterdam/Brussel, 1977, bijv. paragraaf 1.8, Menselijk kapitaal.

³⁵ De studieheffing moet evenmin beschouwd worden als een belasting. Het voert evenwel in het kader van dit artikel te ver deze stelling uit te werken.

³⁶ Vergelijk het in noot 34 aangehaalde werk, p. 36 e.v.

³⁷ Iemand die kan beschikken over een vermogen, is in het voordeel. Maar wil hij daar werkelijk wat aan hebben, dan moet dat vermogen niet gering zijn, en hij moet bereid zijn daar een deel van op te offeren.

³⁸ De Werkgroep selectie in verband met de Machtigingswet inschrijving studenten wil daar terecht tegen optreden. Vgl. p. 4 van het in noot 13 aangehaalde rapport.