

Vergaderjaar 2018–2019

31 288

Hoger Onderwijs-, Onderzoek- en Wetenschapsbeleid

Nr. 773

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 juli 2019

Hierbij bied ik u conform de toezegging aan uw Kamer tijdens de begrotingsbehandeling OCW (Handelingen II 2018/19, nr.18, item 4) het onderzoek naar de werking van het bindend studieadvies in de praktijk aan¹.

Het bindend studieadvies (bsa) is in 1998 geïntroduceerd als instrument om te borgen dat de student op de juiste plek zit. Immers, als dat niet het geval is, is het in ieders belang om daar snel achter te komen. Dan kan samen met de student gezocht worden naar een plek die beter geschikt is.

Inmiddels is het bindend studieadvies een veelgebruikt instrument. Verreweg de meeste opleidingen in het hoger onderwijs werken ermee. Maar in de afgelopen jaren is de norm van het bindend studieadvies steeds verder verhoogd en daarmee ook de druk op studenten om te presteren. Dit heeft als risico dat talentvolle studenten ten onrechte kunnen uitvallen in het eerste jaar. Ook zijn er terugkerende beelden dat de verwijzende functie onvoldoende vorm wordt gegeven om de student te helpen bij het vinden van de juiste studie.

Ik heb daarom onderzoek laten uitvoeren naar de werking van het bindend studieadvies in de praktijk. Om te achterhalen welke voorwaarden en criteria gehanteerd moeten worden om de positieve aspecten van het bsa in de toekomst te kunnen blijven benutten, en om na te gaan hoe de mogelijke nadelen van het bsa tot een minimum beperkt kunnen worden. Dit onderzoek heeft geresulteerd in handvatten om de werking van het bindend studieadvies in goede banen te leiden.

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

De afgelopen weken zijn de uitkomsten van dit onderzoek met het onderwijsveld besproken. Samen is gekeken hoe we de aanbevelingen uit het onderzoek zo goed mogelijk ter harte kunnen nemen. Met deze brief bied ik u de uitkomsten van het onderzoek aan. Ik zal hierna ingaan op de hoofdlijnen van het rapport, de uitkomsten van de gesprekken met het onderwijsveld en de vervolgstappen. Daarnaast ga ik in op een aantal moties en toezeggingen over het bindend studieadvies.

Hoofdlijnen uitkomsten onderzoek

De onderzoekers hebben in kaart gebracht hoe het beleid rondom het bindend studieadvies bij verschillende hogescholen en universiteiten is vormgegeven. Daarbij hebben zij gekeken naar de bsa-norm, de voorwaarden en criteria van een bsa en het flankerend beleid.

Hoogte bsa-norm

Er zijn duidelijke verschillen in de hoogte van de norm van het bindend studieadvies tussen de instellingen. In de casestudies varieert deze van 36 tot 60 studiepunten. De hoogte van de norm is in alle gevallen gekozen vanuit een eigen onderwijsvisie. Alle instellingen geven aan dat zij zien dat het bindend studieadvies bijdraagt aan het terugdringen van het aantal langstudeerders. Voor studenten kan het bsa houvast bieden, hen helpen om te leren studeren en voorkomen dat zij met grote achterstanden hun studie vervolgen.

Voorwaarden en criteria

Alle onderzochte instellingen voorzien in mogelijkheden voor dispensatie of uitstel in geval van persoonlijke omstandigheden. Zowel op basis van wettelijk vereiste omstandigheden, als op basis van meer specifieke omstandigheden die zich kunnen voordoen. De wijze waarop dit is vormgegeven loopt wel uiteen. De instelling kiest op die manier een wijze die past bij het eigen beleid en de studentenpopulatie. Er zijn geen verbanden gevonden tussen enerzijds de hoogte van het bsa en anderzijds de mogelijke compensatieregelingen, herkansingsmogelijkheden, verplichte vakken en regels bij tussentijdse beëindiging van de opleiding.

Flankerend beleid

Uit het onderzoek blijkt ook dat het flankerend beleid bij universiteiten en hogescholen heel verschillend is vormgegeven. Zo verschilt de mate waarin studenten actief door de instelling / studieadviseurs worden uitgenodigd voor begeleiding. Ook blijkt dat studenten na een negatief bindend studieadvies vaak niet worden doorverwezen naar een andere studie die beter bij hen zou passen, en dat zij na het uitschrijven niet meer worden gevolgd door de opleiding.

Aanbevelingen

Uit het onderzoek blijkt dat instellingen zich inspannen om het bindend studieadvies te laten werken. Aansluitend daarop geven de onderzoekers echter wel verbeteringsuggesties.

Zo zouden instellingen bij aanpassingen rondom het bindend studieadvies het volledige palet van invloedrijke factoren moeten bezien (informatievoorziening, voorwaarden en criteria, het curriculum, begeleiding en coullance bij persoonlijke omstandigheden). Dit alles moet er op gericht zijn om zoveel mogelijk geschikte studenten te kunnen behouden. Daarbij wordt ook het advies gegeven om individuele

begeleiding aan studenten actiever aan te bieden. Als laatste doen de instellingen er volgens de onderzoekers goed aan om ook van elkaar te blijven leren en verder onderzoek te doen naar de effecten van de verschillende voorwaarden, criteria en flankerend beleid.

Gesprekken onderwijsveld

Uit mijn gesprekken met het onderwijsveld blijkt dat het rendementsdenken minder centraal komt te staan en instellingen steeds meer gericht zijn op het succes van individuele studenten en wat daarvoor nodig is. Dat is precies de beweging die ik in gang heb willen zetten. Mijn zorg blijft namelijk dat een bsa-norm van 60 punten onvoldoende ruimte geeft aan studenten om in het eerste jaar ook fouten te kunnen maken. Een dergelijke norm brengt daarbij een onnodige prestatiedruk met zich mee waarover ik mij zorgen maak. Het is goed om te merken dat mijn inzet zijn vruchten afwerpt, bijvoorbeeld doordat op hogescholen en universiteiten wordt gekeken naar integrale onderwijsvisies om het studentsucces te vergroten. Daarbij komt heel duidelijk naar voren dat het bindend studieadvies niet op zichzelf staat, maar een onderdeel is van beleid dat gericht is op het ondersteunen van studenten bij het vinden en voltooien van een passende opleiding.

In mijn ogen is één van de belangrijkste conclusies uit het onderzoek de begeleiding van studenten en de verwijzende functie na een negatief BSA. Ik vind het zorgelijk dat er vaak geen goed zicht is op wat er met studenten gebeurt na een negatief bindend studieadvies. Komen zij wel goed terecht? Ik heb daarom bij de instellingen aangedrongen op het verbeteren van de begeleiding van studenten met studievertraging en het doorverwijzen van studenten bij een negatief bindend studieadvies. Een belangrijke functie van het bindend studieadvies is immers ervoor zorgen dat de juiste student op de juiste plek komt. Het bsa moet daarbij zeker niet ingezet worden als verkapte selectie. Instellingen kunnen er geen zorg voor dragen dat een student op de juiste plek komt, als zij niet weten waar hij of zij na een negatief advies terecht komt. Ik vind daarom dat instellingen daar, waar nodig, meer zicht op moeten hebben. Ik heb begrepen dat bijvoorbeeld de hogescholen in de Randstad het idee hebben om gezamenlijk te bekijken wat er gebeurt met studenten met een negatief bsa. Ik vind dit een zeer goed initiatief dat navolging verdient.

Ik vind het goed dat de discussie over het bindend studieadvies op veel plekken leeft. Zowel hogescholen als universiteiten zijn zich aan het heroriënteren op de manier waarop studiesucces het beste te stimuleren is en welke plaats het bindend studieadvies daarbij het beste kan krijgen. Een diverse invulling van het beleid rond het bindend studieadvies zal daarmee blijven bestaan. Ik ben van mening dat een zekere verscheidenheid in de uitwerking van het instrument bsa past bij het uitgangspunt dat professionals in het onderwijs het beste zelf vorm kunnen geven aan hun onderwijsvisie. Echter de mate van verscheidenheid is nu op alle vlakken wel heel erg groot. Ik onderschrijf dan ook zeer de aanbeveling van de onderzoekers dat instellingen meer van elkaar kunnen leren en samenwerken op dit punt. Ik verwacht daarom van instellingen dat zij goed kijken hoe zij het bindend studieadvies onderdeel kunnen laten zijn van een samenhangend beleid rond studiesucces, studieadvies en studiebegeleiding, waarbij een goede balans wordt gevonden tussen normering en ondersteuning. Een mooi voorbeeld in dit verband vind ik Windesheim, waar zij gaan experimenteren met een alternatieve studienorm. Studenten binnen het economisch domein krijgen daar geen bindende afwijzing meer. In plaats daarvan worden met studenten die de propedeuse na het eerste jaar niet hebben afgerond afspraken gemaakt over een individuele leerroute. Studenten krijgen zo de ruimte in het

eerste jaar en worden begeleid bij de voortgang van hun studie, in plaats van dat zij met een negatief bindend studieadvies de opleiding moeten verlaten. Ik vind dit een mooi voorbeeld van betere begeleiding van de student. In algemene zin vind ik dat betere begeleiding er toe moet leiden dat studenten die wel geschikt zijn voor een opleiding worden behouden. Zodat zij niet na een negatief bsa dezelfde opleiding een jaar later aan een andere instelling gaan volgen en die daar wel met succes afronden. Ik vind dat nodeloos rondpompen van studenten en ik wil dat daar een einde aan komt.

Ook zijn de instellingen zelf volop bezig met nader onderzoek naar de effecten van het bindend studieadvies en het flankerend beleid. Fontys hogeschool monitort bijvoorbeeld dit jaar verschillende bsa-normen en compenserende maatregelen en wat deze betekenen voor studenten. Bij Hogeschool Rotterdam is zojuist een onderzoek afgerond naar studie-succes dat ook handvatten biedt voor het verder verbeteren van de werking van het bindend studieadvies. Ook de universiteiten evalueren regelmatig de effecten van het bindend studieadvies en het flankerend beleid. De Radboud Universiteit en de Universiteit van Amsterdam hebben recentelijk onderzoeken uitgevoerd naar het bsa, zowel gericht op het analyseren van cijfermatige gegevens over de studieprestaties en het studiegedrag van studenten, als de wijze waarop het bsa is ingebed in opleidingen en een inventarisatie van goede voorbeelden. Ook dit vind ik goede ontwikkelingen, die aansluiten bij de aanbevelingen van het onderzoek.

Toezeggingen en moties

Rol medezeggenschap

Tijdens het AO Toegankelijkheid en kansengelijkheid binnen het hoger onderwijs van 20 februari 2019 heb ik de heer Özdil toegezegd om uw Kamer te informeren over de rol van de medezeggenschap bij het bindend studieadvies.² De wet op het hoger onderwijs en onderzoek (WHW) schrijft voor dat de nadere regels voor het bindend studieadvies opgenomen moeten worden in het onderwijs- en examenreglement (OER). De faculteitsraad of bij hogescholen de medezeggenschapsraad of opleidingscommissie heeft hier adviesrecht op.

Uit de casestudies voor dit onderzoek blijkt dat het bindend studieadvies geen belangrijk agendapunt is in de medezeggenschapsraad. Ik roep studenten op om dit actief op de agenda te zetten. Ik zie in de recente praktijk dat het bindend studieadvies meer en meer onderwerp is van gesprek tussen instellingsbestuur en de medezeggenschap. Zo is onlangs bij de Hogeschool Rotterdam in een gezamenlijke opdracht van het college van bestuur (CvB) en de centrale medezeggenschapsraad (CMR) onderzoek gedaan naar studiesucces en het bindend studieadvies. Ik ben van mening dat het voortzetten van dit debat op instellingen belangrijk is om ervoor te zorgen dat de verdere doorontwikkeling van het bsa op een goede manier plaatsvindt.

Uitschrijven voor 1 februari

De heer Van der Molen heeft mij tijdens het AO Toegankelijkheid en kansengelijkheid binnen het hoger onderwijs gevraagd naar de relatie tussen het vroegtijdig uitschrijven voor 1 februari en de tentamens in januari.³

² Kamerstuk 31288, nr. 698.

³ Kamerstukken 31 288 en 29 388, nr. 714.

Uit het onderzoek blijkt dat de wettelijk verplichte waarschuwingsbrief voor het bindend studieadvies veelal wordt verstuurd na de tentamens in januari. Studenten ontvangen de brief meestal na de deadline voor vroegtijdig uitschrijven van 1 februari. Ook worden bij de hogescholen studenten met een (forse) studieachterstand al eerder uitgenodigd voor een gesprek. Bij universiteiten krijgen studenten de brief vaak in maart, maar studenten met een grote studieachterstand ontvangen vóór 1 februari een signaal. Bij de meeste instellingen krijgen studenten die zich vervoegd uitschrijven geen negatief bindend studieadvies. Zij kunnen daarmee het jaar daarop opnieuw starten in het eerste jaar van dezelfde opleiding. Een deel van de studenten zal zich uitschrijven vóór 1 februari om een eventueel negatief bsa te vermijden. Ik vind het een ongewenst effect van het bindend studieadvies dat studenten mogelijk ten onrechte stoppen en vervolgens met een jaar vertraging opnieuw aan dezelfde opleiding beginnen. Ik roep instellingen dan ook op om te bekijken of dit gebeurt en zo ja, om dit ongewenste effect weg te nemen. Tegelijkertijd is de 1 februari-regel er niet voor niets. Het geeft studenten de ruimte om, bij bijvoorbeeld een eventuele verkeerde keuze, wel te kunnen stoppen zonder dat zij direct hun reisvoorziening en eventuele aanvullende beurs hoeven terug te betalen.

Persoonlijke omstandigheden

Tijdens het AO Studeren met een functiebeperking van 24 april 2019 (Kamerstukken 31 524 en 31 288, nr. 420) heeft het lid Westerveld gevraagd of studenten met een functiebeperking kunnen worden uitgezonderd van een negatief bindend studieadvies. Ik heb toegezegd daar in deze brief op terug te komen.

In de WHW is geregeld dat een hogeschool of universiteit alleen een negatief bindend studieadvies kan geven als rekening is gehouden met de persoonlijke omstandigheden van de student. Het gaat om persoonlijke omstandigheden die worden genoemd in het Uitvoeringsbesluit WHW 2008. Onder persoonlijke omstandigheden zijn in dit besluit onder andere «lichamelijke, zintuiglijke of andere functiestoornissen van een student» expliciet opgenomen.⁴

De instelling kan daarmee voor studenten met een functiebeperking een aangepaste norm hanteren of nadere voorwaarden stellen, evenals voor studenten met andere persoonlijke omstandigheden. Daarmee is maatwerk mogelijk. Dat heeft mijn voorkeur boven het generiek uitsluiten van één of een aantal groepen van het bsa.

Bsa overlaten aan de instellingen

Met de motie Beertema c.s.⁵ is mij verzocht om de hoogte van de bsa-norm over te laten aan de instellingen. Dit onderzoek geeft hogescholen en universiteiten daarbij de handvatten om verder aan de slag te gaan met dit onderwerp. Het laat zien hoe de positieve effecten van het bindend studieadvies benut en versterkt kunnen worden. En hoe de negatieve effecten zoveel mogelijk beperkt kunnen worden.

Vervolg

Ik houd de ontwikkelingen rond het bsa scherp in de gaten, want elke onterecht afgewezen student is er één te veel. Ik heb het onderzoek naar studenten met een negatief bsa⁶ dat afgelopen jaar uitkwam met veel

⁴ Uitvoeringsbesluit Wet op het Hoger Onderwijs 2008, Artikel 2.1, lid 1a.

⁵ Kamerstuk 35 000 VIII, nr.36.

⁶ The consequences of academic dismissal for academic success, I. Cornelisz ea (2018).

belangstelling gelezen. Omdat juist deze studenten vaak uit beeld verdwijnen bij de opleidingen, heb ik het NRO gevraagd of er een landelijk vervolg kan komen op dit onderzoek. Dit onderzoek start in september 2019. Ik verwacht de uitkomsten rond de zomer 2020. Verder zal ik de hoogte van de bsa-norm blijven volgen in mijn jaarlijkse Monitor Beleidsmaatregelen hoger onderwijs. Ik zal uw Kamer over de uitkomsten van deze onderzoeken informeren.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
I.K. van Engelshoven