

Vergaderjaar 2016–2017

31 288

Hoger Onderwijs-, Onderzoek- en Wetenschapsbeleid

Nr. 585

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 april 2017

Inleiding

In mijn Strategische Agenda «De waarde(n) van weten» heb ik benadrukt dat ik studenten binnen het hoger onderwijs kansen wil bieden het maximale uit hun talent te halen.¹ Daarvoor is het belangrijk dat het onderwijsaanbod goed aansluit op de verschillende niveaus, interesses en ambities van de steeds gevarieerder wordende studentenpopulatie. Een meer gedifferentieerd aanbod is nodig. Ons stelsel biedt daarbij veel doorstroommogelijkheden. Bijvoorbeeld om na een associate degree (Ad) toch nog door te stromen naar een hbo bachelor. Of om eerst te kiezen voor het hbo en later als nog een wo-master te volgen, of om te kiezen voor een beroepsgerichte master als dat meer bij je past. Om dit soort flexibiliteit mogelijk te maken, heb ik een wetsvoorstel naar uw Kamer gestuurd waarin de Ad een sterkere, eigenstandige positie krijgt in het stelsel.² Ook heb ik de beleidsregel doelmatigheid hoger onderwijs aangepast om meer ruimte te geven aan hbo-masters.³ Het aanbod van Ad's en hbo-masters neemt daardoor gestaag toe en daar ben ik blij om. Schakelprogramma's tussen bachelor en master kunnen ervoor zorgen dat studenten de stap kunnen zetten van een hbo bachelor naar een wo master. Of van een wo bachelor naar een wo master in een andere sector. Al deze elementen samen zorgen ervoor dat de student in positie is om het maximale uit zichzelf te halen. In de Strategische Agenda wees ik er ook op dat er mogelijk knelpunten zijn bij het schakelen tussen bachelor en master. Dit heb ik de afgelopen tijd laten onderzoeken.

In deze brief reageer ik op het rapport «Schakelen tussen bachelor en master in het hoger onderwijs» van ResearchNed dat ik u eerder heb

¹ Kamerstuk 31 288, nr. 481

² Kamerstuk 34 678, nr. 2

³ Kamerstuk 31 288, nr. 544

gestuurd.⁴ Met deze brief ga ik ook inhoudelijk in op de motie van de leden Mei Li Vos en Asante.⁵

De stand van zaken rond schakeltrajecten

Het rapport «Schakelen tussen bachelor en master in het hoger onderwijs» (bijlage bij Kamerstuk 31 288, nr. 580) gaat in op de bestaande schakeltrajecten en de studenten die een schakeltraject volgen of hebben gevolgd. Het beeld dat uit het rapport naar voren komt is dat er veel goed gaat als het gaat om schakeltrajecten en de studenten die daaraan deelnemen. Ik vond het positief om te lezen dat alle universiteiten en het merendeel van de hogescholen schakeltrajecten aanbieden. Ook zijn er veel voorbeelden van goede samenwerking tussen hogescholen en universiteiten om al gedurende de bacheloropleiding zogenaamde «ingedaalde» trajecten te verzorgen. Het aantal schakeltrajecten is de afgelopen jaren ongeveer stabiel gebleven. Van alle wo-masterinstroom heeft ongeveer 16% in 2015–2016 een schakeltraject gevolgd. Dit betekent ruim 7000 schakelstudenten. Ongeveer twee derde van alle schakelstudenten is op zo'n manier ingeschreven dat ze recht hebben op studiefinanciering. Ook zijn schakelstudenten tevreden over inhoud en aanbod van de schakeltrajecten. De schakeltrajecten trekken de gemotiveerde en betere student. Eenmaal ingestroomd in de master is de kans op het behalen van een masterdiploma gelijk, zo niet groter dan bij de studenten die via een reguliere wo-bachelor de master zijn ingestroomd. In het rapport is een en ander uitvoerig toegelicht, onder andere op basis van enquêtes onder studenten en onder coördinatoren van schakeltrajecten, en uit cijfers van DUO, de Inspectie, een inventarisatie van de LSVb en een inventarisatie door ResearchNed.

Wel zijn er, zo blijkt uit het rapport, met name in de randvoorwaarden voor studenten en schakeltrajecten nog slagen te maken. De punten waarop verbetering nodig is, sluiten grotendeels aan bij de knelpunten waarop studenten, hogescholen en universiteiten de afgelopen periode hebben gewezen. Ook in debatten in de Kamer zijn deze knelpunten naar voren gekomen. Zoals ik aangaf in mijn aanbiedingsbrief bij het rapport van ResearchNed (Kamerstuk 31 288, nr. 580), laten de knelpunten zich grotendeels vatten in vier aandachtsgebieden:

- manier van inschrijven van studenten en recht op studiefinanciering;
- financiering van de schakeltrajecten voor de instellingen;
- selectie-eisen voor toelating tot een schakeltraject;
- het verder stimuleren van ingedaalde trajecten.

ResearchNed signaleert daarnaast ook een aantal andere verbeterpunten. Deze spitsen zich toe op registratie en informatievoorziening. Zo schrijft het onderzoeksbureau: «Indien vanuit overheid en instellingen inzicht in de omvang van schakelstudenten en schakeltrajecten wenselijk is, wordt aanbevolen om zowel schakelprogramma's als schakelstudenten eenduidig en centraal te definiëren en te registreren. Dit geeft een betere inzicht in stromen, mogelijkheden en kosten dan momenteel het geval is». En hoewel schakelstudenten hun weg gevonden hebben in de informatievoorziening, stelt ResearchNed vast dat de manier waarop instellingen informatie weergeven zeer divers is. Om studenten in de gelegenheid te stellen een goede keuze te maken in het aanbod van schakelprogramma's adviseren de onderzoekers om informatie eenduidig en centraal toegankelijk te maken.

⁴ Bijlage bij Kamerstuk 31 288, nr. 580

⁵ Kamerstuk 34 550 VIII, nr. 121

Ik ga hieronder in op de bovengenoemde vier aandachtsgebieden en de door ResearchNed aangedragen verbeterpunten en schets daarbij een aantal beleidsopties. Met name waar het de opties voor bekostiging van schakelstudenten betreft, is het niet aan het huidige demissionaire kabinet om knopen door te hakken. Het is aan een volgend kabinet hierover te beslissen.

Manier van inschrijven van studenten en recht op studiefinanciering

Of schakelstudenten die bij universiteiten hun onderwijs volgen in aanmerking komen voor studiefinanciering en OV-kaart hangt in eerste instantie af van het soort inschrijving. Hierin is elke instelling vrij. Dit biedt de instellingen flexibiliteit om de benodigde maatwerkoplossingen te kunnen leveren voor de schakelstudenten. Deze vrijheid in inschrijvingsvormen heeft echter ook een aantal belangrijke nadelen. Schakelstudenten in het wo worden meestal ingeschreven als bachelorstudent, maar soms ook als contractstudent.⁶ Deze laatste groep heeft geen «student-status» en dus geen recht op studiefinanciering of OV-kaart. Bachelorstudenten hebben dit wel, voor zover ze deze rechten nog niet verbruikt hebben. Ook andere rechten, zoals in sommige gevallen het gebruik van studentenhuysvesting, komen contractstudenten niet toe. Dat instellingen schakelstudenten op verschillende manieren inschrijven, leidt ertoe dat deze studenten die wel allemaal een schakeltraject volgen, verschillende rechtsposities hebben als student. De studentenbonden en verschillende politieke partijen hebben in het kader van gelijke kansen aangegeven dat dit een ernstige drempel vormt bij het doorstromen van het hbo naar het wo.

Met de universiteiten heb ik besproken of het mogelijk is voortaan al hun schakelstudenten (met uitzondering van de studenten die een ingedaald traject tijdens hun hbo-opleiding volgen) als wo-bachelorstudenten in te schrijven. Hiermee krijgen alle schakelstudenten een gelijke rechtspositie, met recht op de studiefinanciering voor zover ze die nog niet opgebruikt hebben. Daarnaast krijgen ze ook dezelfde rechten als andere studenten voor wat betreft bijvoorbeeld studentenhuysvesting. Ik ben ervan overtuigd dat dit een (mogelijke) hobbel in de keuze voor het doorstromen naar een wo master wegneemt. Universiteiten hebben hierover ook met elkaar het gesprek gevoerd. Duidelijk is dat zij, net als ik, ervoor willen zorgen dat alle studenten die schakelen een gelijke positie krijgen met recht op studiefinanciering en OV-kaart. De universiteiten willen studenten daarom graag inschrijven als bachelorstudent. Ze willen daarbij wel graag dat in de administratie duidelijk is waar het om schakelstudenten gaat, zodat gegevens over in- en uitstroom van bachelorstudenten hierdoor niet «vervuild» raken. Ik blijf de komende tijd met instellingen in gesprek om gezamenlijk op zoek te gaan naar manieren waarop dit zou kunnen. Met ingang van september 2018 zullen schakelstudenten op zo'n manier ingeschreven worden dat zij een zelfde rechtspositie hebben als «normale» bachelorstudenten. Het verheugt mij dat instellingen in de tussentijd schakelstudenten al zo veel mogelijk in de bachelor in zullen schrijven. Een groot deel van de instellingen zal met ingang van september 2017 alle schakelstudenten al als bachelorstudent inschrijven.

⁶ Uit het rapport van ResearchNed (bijlage bij Kamerstuk 31 288, nr. 580) blijkt dat gemiddeld 15% van de schakelstudenten schakelt via een ingedaald traject in het hbo, dat 57% wordt ingeschreven als bachelorstudent in het wo en dat ongeveer 28% van de schakelstudenten in het wo wordt ingeschreven als «contractstudent» (dat wil zeggen dat deze student niet in een formele opleiding is ingeschreven, maar als contractant delen van onderwijs kan volgen).

Financiering van de schakeltrajecten voor de instellingen

Instellingen zijn wettelijk verplicht schakeltrajecten aan te bieden, maar voor de schakelstudenten wordt, sinds de afschaffing van de bekostiging van tweede studies, geen specifieke bekostiging toebedeeld. Instellingen financieren dit uit hun lumpsum. Tegelijkertijd is de vergoeding die instellingen mogen vragen aan de schakelstudenten gemaximeerd en wordt deze per september 2017 nog verder gemaximeerd om gelijke kansen te bevorderen. Als gevolg van deze financieringssystematiek geven instellingen aan dat schakeltrajecten financieel onaantrekkelijk zijn om aan te bieden en dat dit gevolgen kan hebben voor toekomstige keuzes in aanbod en selectie. In het rapport is dit signaal ook beschreven, maar tegelijkertijd blijkt uit het rapport dat het aantal schakeltrajecten en schakelstudenten de afgelopen jaren stabiel is gebleven. Dit ondanks dat instellingen hier al jaren geen specifieke bekostiging voor ontvangen.

Gezien het belang dat ik hecht aan het faciliteren van een goede doorstroom, mede in het kader van het actieplan gelijke kansen, zijn opties bekeken om schakeltrajecten van bekostiging te voorzien. In het rapport van ResearchNed (bijlage bij Kamerstuk 31 288, nr. 580) is een optie beschreven waarin schakelstudenten bekostigd worden. In mijn brief (Kamerstuk 31 288, nr. 583) in reactie op de motie van de leden Jasper van Dijk en Mohandis over het maximeren van het instellingscollegegeld voor een tweede studie, is een optie opgenomen die ook leidt tot bekostiging voor het merendeel van de schakelstudenten. Het is aan een volgend kabinet om te kijken of en hoe er opvolging wordt gegeven aan het rapport en of er een keuze wordt gemaakt tussen deze beleidsopties.

• Optie 1: Bekostigen van tweede studies

Onlangs stuurde ik u mijn brief in reactie op de motie van de leden Jasper van Dijk en Mohandis⁷ over het maximeren van het instellingscollegegeld voor een tweede studie.⁸ Eén van de twee opties die daarin is opgenomen, is om tweede studies weer te gaan bekostigen en studenten het wettelijk collegegeld te laten betalen in plaats van het instellingscollegegeld dat instellingen nu nog mogen vragen. Deze beleidsoptie voorziet ook in bekostiging van schakelstudenten, in het geval de schakelstudenten als bachelorstudenten zijn ingeschreven. Op dit moment is dit voor het merendeel van de schakelstudenten het geval en het streven van de universiteiten is ook de studenten die nu nog als contractstudent zijn ingeschreven in de toekomst als bachelorstudent in te schrijven. Nu worden schakelende bachelorstudenten, behoudens de groep die een in het hbo ingedaald traject volgt, niet bekostigd omdat hun bachelorinschrijving telt als een tweede studie. Met de beleidsoptie waarbij tweede studies worden bekostigd, zouden ook zij automatisch weer worden bekostigd. Het bekostigen van tweede studies kan hiermee schakeltrajecten tussen hbo en wo verder stimuleren. Zoals in de bovengenoemde Kamerbrief is aangegeven (Kamerstuk 31 288, nr. 583), bedragen de kosten van deze optie 180 miljoen euro structureel. Deze optie vergt aanpassing van regelgeving.

• Optie 2: Apart bekostigen schakeltrajecten

Indien een nieuw kabinet besluit vast te houden aan het principe van één bachelor en één master bekostigen, dan zou er ook voor kunnen worden gekozen daarenboven de schakelstudenten te bekostigen. De kosten van het financieren van schakelstudenten bedragen 53 miljoen euro struc-

⁷ Kamerstuk 34 550 VIII, nr. 20

⁸ Kamerstuk 31 288, nr. 583

tureel.⁹ Ook dienen in dit geval wijzigingen in de centrale registratie doorgevoerd te worden om de schakelstudenten te kunnen identificeren. Dit brengt enige administratieve lasten voor de instellingen met zich mee. Deze optie vergt eveneens wijziging van regelgeving. Schakeltrajecten kenmerken zich door maatwerk en zijn daarom geen afgebakende pakketten aan vakken die opleiden tot een graad. Er is een wettelijke bepaling nodig waarmee gedefinieerd wordt wat een schakelstudent is en dat de instellingen voor deze studenten bekostiging ontvangen.

Inzet op meer ingedaalde trajecten in het hbo

In de hoofdlijnenakkoorden van 2011 is opgenomen dat schakelprogramma's zoveel mogelijk in gezamenlijkheid tussen hogescholen en universiteiten worden vormgegeven en maximaal moeten indalen in de hbo-bacheloropleidingen. In mijn Strategische Agenda (Kamerstuk 31 288, nr. 481) constateerde ik dat deze ontwikkeling de afgelopen jaren op gang is gekomen en dat het een goede formule blijkt. Het onderzoek van ResearchNed (bijlage bij Kamerstuk 31 288, nr. 580) bevestigt dat er goede voorbeelden van regionale samenwerkingen tussen het hbo en wo zijn. Veel ingedaalde trajecten die hbo-bachelorstudenten kunnen volgen, worden momenteel door een universiteit op de hogeschool aangeboden. Op basis van een analyse van studentstromen blijkt het bij 544 hbo-opleidingen mogelijk om gedurende de opleiding enige vorm van schakelprogramma te volgen waarmee de student direct in de wo-master kan instromen. Op dit moment volgt zo'n 15% van de schakelstudenten een ingedaald traject in het hbo. Een ingedaald traject in het hbo is vooral geschikt voor studenten die al vroegtijdig in hun studie besluiten door te willen stromen naar een wo-master. Daarom vind ik het van belang dat het rijke aanbod met alle verschillende schakelroutes, ook in het wo, geborgd blijft, zodat alle studenten die dat willen en kunnen de mogelijkheid hebben door te stromen naar een master. Wel vraag ik de hogescholen om hun bachelorstudenten al in een vroeg stadium van hun studie goed voor te lichten over de mogelijkheden die er zijn om door te stromen naar een hbo- of wo-master en welke schakeltrajecten daar eventueel voor bestaan. Een deel van de opleidingen doet dit al.

Tegelijkertijd is het goed om te kijken of verdere inzet op ingedaalde trajecten nog tot verdere verbetering kan leiden. Voor studenten is dit een efficiënte route waarmee weinig tijd verloren gaat. Er lijkt op dit moment geen verdere toename van dergelijke ingedaalde trajecten plaats te vinden. De VH en de VSNU hebben aangegeven het gesprek aan te gaan over verdere uitbreiding van het aantal ingedaalde trajecten. Hierbij geven ze aan dat voor het succesvol aanbieden van een dergelijk traject het noodzakelijk is dat er een bepaald aantal studenten is dat hiervan gebruikmaakt. Is dit niet het geval, dan zal de instelling maatwerk leveren. Dit kan betekenen dat de groei van het aantal ingedaalde trajecten bepaalde grenzen kent.

Selectie-eisen schakeltrajecten

Instellingen moeten op dit moment een schakeltraject bieden aan studenten van wie redelijkerwijs verwacht mag worden dat ze binnen redelijke termijn deficiënties voor de master weg kunnen werken. Dit is ook zo verwoord in de wet op het hoger onderwijs. Wat daarbij niet

⁹ De berekening van dit bedrag is ook terug te vinden in tabel 1 van het rapport van ResearchNed over schakeltrajecten (bijlage bij Kamerstuk 31 288, nr. 580). Het bedrag is inclusief de schakelstudenten die nog als contractstudent worden ingeschreven, en ongewogen voor het aantal studiepunten dat een contractstudent volgt in het schakeltraject. Zo wordt aangesloten bij de huidige bekostigingssystematiek.

wenselijk is, is als er een situatie ontstaat waarin instellingen de selectie-eisen zo streng maken dat de toegankelijkheid van de schakelprogramma's daardoor in het geding komt en studenten die het in potentie zouden kunnen, niet worden toegelaten. En als de student een schakelprogramma krijgt aangeboden omdat de verwachting is dat hij/zij deze tekortkomingen binnen redelijke termijn kan wegwerken, is het niet logisch als deze student bij aanvang van de master nogmaals een selectieprocedure door moet voor dezelfde tekortkoming. Ik ben momenteel in gesprek met de universiteiten en de studenten over selectie in de masterfase, naar aanleiding van de motie van de leden Verhoeven, Van Meenen en Asante over het maken van afspraken over kaders waarbinnen instellingen selecterende maatregelen binnen de masterfase mogen invoeren.¹⁰ Hier informeer ik u binnenkort over in mijn reactie op het definitieve rapport van de Inspectie van het Onderwijs over selectie en toegankelijkheid. Dit rapport verwacht ik op korte termijn. Ik vind het van belang om selectie voor schakeltrajecten in samenhang te behandelen met de masterselectie. In die brief zal ook verder worden ingegaan op selectie voor schakeltrajecten.

Informatievoorziening

Zoals ik in de inleiding van mijn brief al aangaf, signaleert ResearchNed dat het per instelling sterk verschilt welke informatie op welke manier toegankelijk is voor studenten die zich willen oriënteren op een schakelprogramma. Van een centraal landelijk informatiepunt is geen sprake. Dat is ook niet verwonderlijk gegeven het feit dat schakeltrajecten vaak maatwerk betreffen waarbij er door de instelling per individuele student bekeken wordt wat er nodig is om deficiënties weg te werken voorafgaand aan toelating tot de gewenste master. Dit leent zich dus niet altijd voor een standaardtekst op een website. Wat wel een wenselijke optie zou kunnen zijn, is dat er op een centraal punt algemene informatie over schakeltrajecten beschikbaar is met handige doorverwijzingen naar de juiste contactpersonen bij de instellingen, en de manier waarop de student met de instelling het gesprek kan voeren over de mogelijkheden van een schakeltraject. De website van Studiekeuze 123 zou hiervoor een geschikte plek kunnen zijn. Ik zal de instellingen en de studentenbonden vragen met elkaar in gesprek te gaan om tot een nuttig pakket van informatie te komen.

Landelijke registratie

Tijdens het onderzoek van ResearchNed werd duidelijk hoe versnipperd en onvolledig de informatie is die we hebben over schakelstudenten en schakeltrajecten. Dit komt doordat er geen landelijke registratie plaatsvindt. Wanneer er voor de optie wordt gekozen om schakeltrajecten te bekostigen (bovengenoemde optie 2) is dergelijke registratie noodzakelijk. Er zijn sowieso voordelen van de mogelijkheid om deze groep studenten in de toekomst beter te kunnen volgen. Voor mijn ministerie om goed onderbouwd en gericht beleid te kunnen maken. Voor de instellingen om inzichtelijk te maken wanneer een student in de bachelor een schakelstudent is en wanneer het een student betreft die uitvalt of switcht naar een andere studie. Dit laatste is ook belangrijk in het kader van gegevens over studiesucces. Wel moeten de baten hiervan opwegen tegen de kosten, met name waar het gaat om (administratieve) lasten voor instellingen. Ik wil met alle betrokkenen, inclusief DUO, de mogelijkheden en bijbehorende voor- en nadelen voor deze registratie in kaart brengen.

¹⁰ Kamerstuk 34 550 VIII, nr. 111

Tot slot

Ik begon mijn brief door aan te geven dat de onderzoekers laten zien dat er veel goed gaat met schakeltrajecten tussen het hbo en het wo. Dit is een verdienste van de instellingen. Bovenstaande beleidsopties kunnen ervoor zorgen dat het nog beter wordt, zonder af te doen aan flexibiliteit en maatwerk. Gezien de financiële, juridische en uitvoeringstechnische consequenties laat ik opvolging van dit rapport over aan een volgend kabinet.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
M. Bussemaker