

Vergaderjaar 2018–2019

34 911

Wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek in verband met de introductie van een grondslag voor de verlaging van het wettelijk collegegeld voor groepen van studenten (verlaagd wettelijk collegegeld)

J

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 oktober 2018

De afgelopen maanden zijn verschillende rapporten met betrekking tot de toegankelijkheid en kansengelijkheid van het hoger onderwijs verzonden aan de Tweede Kamer.¹ Deze rapporten belichten allemaal een ander element van de toegankelijkheid en kansengelijkheid van het hoger onderwijs. Van de doorstroom van mbo naar hbo tot decentrale selectie, van een bewuste studiekeuze tot selectie in de masterfase.

Ik heb de rapporten in gezamenlijkheid bestudeerd en ingebracht in gesprekken met studenten en instellingen. De rapporten en de gesprekken vormen de basis van deze beleidsbrief, waarin ik uiteenzet welke maatregelen ik in de komende periode ga nemen om de toegankelijkheid van het hoger onderwijs te waarborgen en om de kansengelijkheid in het hoger onderwijs verder te stimuleren. Verschillende van deze maatregelen werk ik verder uit in een wetsvoorstel over toegankelijkheid en kansengelijkheid in het hoger onderwijs. Dit wetsvoorstel verwacht ik in de tweede helft van 2019 bij de Tweede Kamer in te dienen.

Met het toesturen van deze beleidsbrief aan uw Kamer doe ik de toezegging richting de heer Bruijn gestand. In deze brief doe ik daarnaast verschillende moties en toezeggingen aan de Tweede Kamer gestand. Het betreft de motie Bruins, Kuik en Van der Molen over de nadere vooropleidingseisen mbo-hbo, de toezegging over numerus fixus (3931), de moties van Van Meenen en van Van der Molen en Tielen over decentrale selectie,

¹ *Monitor beleidsmaatregelen hoger Onderwijs 2017–2018*, ResearchNed, *In- en doorstroommonitor 2008–2017*, Inspectie van het Onderwijs, *Tussenevaluatie nadere vooropleidingseisen mbo-hbo*, ResearchNed, *Selectie bij opleidingen met een numerus fixus & de toegankelijkheid van het hoger onderwijs*, ResearchNed en *De master van jouw keuze?*, Inspectie van het Onderwijs. Bijlagen bij: Tweede Kamer, vergaderjaar 2017–2018, Kamerstukken II, 31 288, nr. 648, Kamerstukken II, 31 288, nr. 642, Kamerstukken II, 31 288, nr. 651 en Kamerstukken II, 31 288, nr. 639

de toezegging (3231) en motie Rog en Mohandis over het bindend studieadvies, de toezeggingen (3817 en 3858 en 3929) en motie Bruins en Asante over studentenwelzijn en de toezeggingen over de ontvangst van deze brief (3855, 3872, 3930, 3948).²

Een goed vertrekpunt

«Een plek waar wordt gezocht naar een weg in een wereld die chaotisch en bedreigend is, maar die eveneens een bron is van mogelijkheden tot geluk en goed leven.» Deze woorden van professor Erik Borgman illustreerden het gedachtengoed van Martinus Cobbenhagen, grondlegger van Tilburg University. Deze woorden citeerde ik in mijn speech bij de opening van dit academisch jaar aan deze universiteit. Woorden die wat mij betreft van toepassing zijn op het gehele hoger onderwijs.

We hebben een goed vertrekpunt. Het Nederlandse hoger onderwijs is toegankelijk. Jongeren met de juiste vooropleiding kunnen instromen in het hoger onderwijs. Dat het hoger onderwijs toegankelijk is, blijkt onder andere ook uit onderzoek van de Inspectie van het Onderwijs (hierna: inspectie).³ Onze opleidingen zijn bovendien van goede kwaliteit, de algemene studenttevredenheid is al jaren hoog en studeren is – zeker in vergelijking met andere landen – betaalbaar voor de student. Ons hoger onderwijs is één van de meest toegankelijke stelsels in Europa. Daar kunnen wij trots op zijn.

De toegankelijkheid en de kwaliteit van het hoger onderwijs staan in onderling verband met elkaar en met de doelmatigheid van het hoger onderwijs. Volgens het trilemma van Bronneman staan deze drie publieke belangen op gespannen voet met elkaar en kunnen zij niet alle drie tegelijkertijd worden gerealiseerd.⁴ In dit trilemma schuilt wat mij betreft de uitdaging voor het hoger onderwijs: het vinden van de balans tussen de drie publieke belangen.

Zoals met de Tweede Kamer gewisseld tijdens de begrotingsbehandeling in december 2017, moet de bildungs- en verbindingsopgave van het onderwijs wat mij betreft weer glans krijgen. Het rendementsdenken mag niet gaan overheersen. De inzet dat studenten zo snel mogelijk een diploma halen, kan voor sommige groepen studenten betekenen dat zij niet meer instromen in het hoger onderwijs of vroegtijdig en onnodig uitvallen. Dit is wat mij betreft niet wat studiesucces zou moeten zijn. Studiesucces zou er juist over moeten gaan dat zo veel mogelijk studenten die dit willen en kunnen succesvol een opleiding in het hoger onderwijs afronden, zeker met een arbeidsmarkt waarin veel vraag is naar hoger opgeleiden.

Eerder dit jaar heb ik met de onderwijsinstellingen afspraken gemaakt over de invulling van de kwaliteitsafspraken. Deze afspraken volgen op de eerdere prestatieafspraken en zijn gericht op onder andere de toegankelijkheid van het hoger onderwijs en kansgelijkheid voor alle studenten, waarbij het vanzelfsprekend belangrijk blijft dat onderwijsmiddelen doelmatig worden besteed.⁵ Met deze ontwikkeling is een nieuwe weg in

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2017–2018, Kamerstukken II, 34 775 VIII, nr. 80, Kamerstukken II, 31 288, nr. 607, Kamerstukken II 2017–2018, 31 288, nr. 614, 31 288, nr. 478 en vergaderjaar 2016–2017, Kamerstukken II, 34 550 VIII, nr. 16

³ *Selectie: meer dan cijfers alleen*, Inspectie van het Onderwijs. Bijlage bij: Tweede Kamer, vergaderjaar 2016–2017, Kamerstukken II, 31 288, nr. 593

⁴ Bronneman-Helmerts (2011) *Overheid en onderwijsbestel*.

⁵ *Bestuursakkoord middelbaar beroepsonderwijs*. Bijlage bij: Tweede Kamer, vergaderjaar 2017–2018, Kamerstukken II, 31 524, nr. 351 en *Sectorakkoorden hogescholen en universiteiten*. Bijlage bij: Tweede Kamer, vergaderjaar 2017–2018, Kamerstukken II, 31 288, nr. 621

geslagen, waarbij rendementen niet langer de boventoon voeren. Deze beleidsbrief bouwt voort op deze ontwikkeling en is gericht op het borgen van de brede toegankelijkheid van het hoger onderwijs, waarbij de student centraal staat. Vanaf dit jaar komen ook de middelen van het studievoorschot vrij die via de kwaliteitsafspraken worden ingezet. Zoals ik de Tweede Kamer heb laten weten, zal ik, als er gedragen voorstellen komen voor de versnelde inzet van deze middelen, mij ervoor inzetten om de voorstellen te faciliteren met behulp van een kasschuif op mijn begroting, met respect voor de bestaande budgettaire kaders.⁶

Ik wil daarom in de komende periode overleg voeren met betrokken partijen om te komen tot een nieuwe visie op studiesucces, waarbij kansengelijkheid met behoud van kwaliteit van het onderwijs centraal staat. Deze visie zal onderdeel uitmaken van de Strategische Agenda Hoger Onderwijs en Onderzoek die ik naar verwachting eind 2019 zal presenteren.

De opkomst van nieuwe, maatschappelijke en sociaal-culturele scheidslijnen geeft ook reden om stil te staan bij kansengelijkheid. Ik zie helaas nog te vaak dat bepaalde groepen studenten minder kansen hebben dan andere. Uit de monitor beleidsmaatregelen blijkt bijvoorbeeld dat het uitmaakt of de student ouders heeft die hebben gestudeerd of niet, of de student een niet-westerse migratieachtergrond heeft of niet en of de student een belemmerende functiebeperking heeft of niet. Ook rondom gender zien we verschillen. Zo is de uitval en switch bij mannen hoger dan bij vrouwen.

In sommige gevallen zijn het kleine verschillen die hardnekkig zijn, zoals de kans op instroom in een opleiding met een numerus fixus.⁷ In andere gevallen zijn de verschillen minder klein. Zo blijkt uit de monitor beleidsmaatregelen dat het verschil in uitval- en switch tussen mbo-gediplomeerden met een niet-westerse migratieachtergrond en zonder een migratieachtergrond in het hbo 21 procentpunten is. Dit vind ik onaanvaardbaar. Ik zie kansengelijkheid als een belangrijke maatschappelijke uitdaging. Een uitdaging die ook op het netvlies staat bij de hogescholen en universiteiten en waar docenten, begeleiders, decanen en besturen dagelijks aan werken. Nog niet altijd weten we waarom bepaalde groepen studenten het minder goed doen dan anderen. Waar nodig wil ik dit in de komende periode dan ook nader analyseren. De resultaten hiervan worden meegenomen bij de totstandkoming van de volgende Strategische Agenda hoger onderwijs en onderzoek. Samen met het onderwijs zal ik vervolgens kijken hoe we de initiatieven op dit vlak kunnen verbeteren.

Zoals ik de Tweede Kamer eerder schreef, blijkt uit onderzoek van de OESO dat de kansenongelijkheid in internationaal perspectief niet opvallend groot is. Daarnaast signaleert de OESO dat kansenongelijkheid in het hoger onderwijs in de OESO-landen toe is te schrijven aan een eerdere opstapeling aan ongelijkheid bij iedere overgang in de onderwijsloopbaan.⁸ Kansenongelijkheid is daarom ook een belangrijk thema in het primair, voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs. In deze beleidsbrief ga ik specifiek in op het hoger onderwijs.

In deze brief benoem ik de belangrijkste aandachtspunten waar het gaat op het borgen van de toegankelijkheid en het verbeteren van de kansen-

⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2018–2019, Kamerstukken II, 31 288, nr. 656

⁷ *Selectie: meer dan cijfers alleen*, Inspectie van het Onderwijs. Bijlage bij: Tweede Kamer, vergaderjaar 2016–2017, Kamerstukken II, 31 288, nr. 593

⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2018–2019, Kamerstukken II, 2018Z15719

gelijkheid. Aandachtspunten die voortvloeien uit de gemaakte afspraken over de kwaliteitsafspraken, die in bepaalde gevallen instelling overstijgend zijn en vragen om een centrale aanpak. Hierbij volg ik de onderwijsloopbaan van een student en ga ik achtereenvolgens in op:

1. Voor de poort van het hoger onderwijs
2. Na de poort van het hoger onderwijs
3. Doorstroom naar de master

1. Voor de poort van het hoger onderwijs

De overstap van het voortgezet onderwijs of het middelbaar beroepsonderwijs naar het hoger onderwijs is een belangrijk moment voor jongeren. Ze veranderen van onderwijsinstelling, van de wijze waarop ze leren en soms van woonplaats. Al met al grote veranderingen, waarbij tevens een grotere mate van zelfredzaamheid wordt verondersteld die niet voor iedere student vanzelfsprekend is.

Betere aansluiting op het hoger onderwijs

Ik wil dat er bij de overgang naar het hoger onderwijs zo min mogelijk belemmeringen zijn waarbij iedere student kan rekenen op voldoende en passende ondersteuning. De overgang naar het hoger onderwijs verloopt nog niet altijd soepel, zo concludeerde ook de Onderwijsraad.⁹

Het voortgezet onderwijs, het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor een goede aansluiting op het hoger onderwijs. De verschillende instellingen geven hier allemaal invulling aan, bijvoorbeeld door middel van loopbaanoriëntatie en -begeleiding (LOB), voorlichting ende studiekeuzecheck. In het mbo zijn daarnaast recent de keuzedelen doorstroom mbo-hbo ingevoerd. Ik zal met studenten in gesprek gaan over de ervaringen met deze keuzedelen en hoe deze verder verbeterd kunnen worden.

Zoals gesteld zijn het voortgezet onderwijs, middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs samen verantwoordelijk voor de ondersteuning en begeleiding van de student bij de overgang naar het hoger onderwijs. Regionale samenwerking is daarom van groot belang. Zoals eerder aan de Tweede Kamer is bericht, is voor de periode 2018 tot en met 2021 € 32 mln. beschikbaar gesteld om de hogescholen en universiteiten met hun partners in de regio hierin te ondersteunen.¹⁰ Deze middelen stellen hogescholen en universiteiten in staat om de samenwerking met het voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs uit te bouwen en te verdiepen. Dit jaar zijn al verschillende regionale projecten gestart, bijvoorbeeld gericht op vroegtijdige kennismaking met studeren in het hoger onderwijs.

Keuzedeel in het mbo in regio Den Haag

In de regio Den Haag hebben mbo- en hbo-docenten gezamenlijk het keuzedeel «voorbereiding hbo voor de economische sector» ontwikkeld. Binnen dit keuzedeel volgen mbo-studenten speciale lessen in het hbo, leren zij docenten van de hogeschool kennen en proeven zij de sfeer op een hogeschool. Ook krijgen studenten een beter beeld van de studievaardigheden die nodig zijn in het hbo en kunnen zij verder nadenken over hun studiekeuze. Docenten van de hogescholen krijgen op hun beurt meer inzicht in de achtergrond van

⁹ *Overgangen in het onderwijs*, Onderwijsraad (2014)

¹⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2016–2017, Kamerstukken II, 31 288, nr. 591

mbo-studenten wat betreft kennis, vaardigheden en begeleidingsbehoeften.

De middelen geven tot en met 2021 ruimte om effectieve manieren van samenwerking gericht op doorstroom en aansluiting uit te proberen, hiervan te leren en te innoveren. Zo wil ik scherper in beeld krijgen wat de exacte redenen zijn waarom de overgang door studenten niet altijd positief wordt ervaren. Dit moet uiteindelijk leiden tot duurzame verbetering van de aansluiting op het hoger onderwijs. Na 2021 wil ik goede voorbeelden dan ook terugzien als gangbare praktijk.

Een weloverwogen studiekeuze

Een eerste garantie voor een succesvolle overgang naar het hoger onderwijs, zijn een adequate studiekeuzeoriëntatie en een weloverwogen studiekeuze. De studiekeuze wordt bepaald door de aankomende student, maar objectieve informatie en ondersteuning mogen hierbij niet ontbreken. Het aandeel studenten dat aangeeft een weloverwogen studiekeuze te hebben gemaakt, is met bijna driekwart van de studenten hoog. Opvallend is dat het aandeel studenten met een migratieachtergrond dat aangeeft een weloverwogen studiekeuze te hebben gemaakt met 64 procent veel lager is. Er is veel ervaring en onderzoek gedaan naar wat hiervan precies de oorzaken zijn. Deze kennis laat zich echter lastig vertalen naar landelijk beleid. Dit vraagt om een verdere analyse waarvan de resultaten worden meegenomen bij de totstandkoming van de volgende de Strategische Agenda hoger onderwijs en onderzoek.

Studenten die een weloverwogen studiekeuze hebben gemaakt, noemen hiervoor aansluiting bij inhoudelijke interesse en de eigen capaciteiten als belangrijkste beweegredenen.¹¹ Ook kan een studiekiezer de arbeidsmarktperspectieven van een opleiding laten meewegen. Echter, een studiekeuze die alleen gebaseerd is op economische perspectieven, zoals de hoogte van het latere salaris of de kans op een baan, blijkt vaker niet goed uit te pakken.¹² Ook blijkt uit eerder onderzoek van het SCP dat jongeren vaak een stereotype keuze maken als het gaat om hun opleiding.¹³ Een voorbeeld hiervan is dat het aandeel jongens dat instroomt in de pabo veel lager is dan het aandeel meisjes. De laatste jaren zijn verschillende initiatieven genomen, onder andere vanuit de samenwerkende pabo's, om meer mannen te trekken. We zien dat de instroom van mannen aan de pabo al enkele jaren toeneemt. Om deze ontwikkeling vast te houden wordt vanuit de pabo's gewerkt aan een plan. Vanuit OCW wordt hierop meegedacht.

Bovenstaande laat zien dat het studiekeuzeproces complex is. Belangrijk is dat de studiekiezer de verschillende beweegredenen afweegt en hierbij kan rekenen op eerlijke informatie en voldoende begeleiding, zowel in LOB als ook tijdens de studiekeuzecheck. Daarom ondersteun ik de komende jaren onder andere de alliantie Werk.en.de Toekomst en het bovensectoraal expertisepunt LOB VO-MBO.

Zoals ik samen met Minister Slob voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media heb aangegeven in onze brief over Loopbaanoriëntatie en -begeleiding aan de Tweede Kamer,¹⁴ heb ik daarnaast afspraken met

¹¹ *Monitor beleidsmaatregelen 2017–2018*, ResearchNed. Bijlage bij: Tweede Kamer, vergaderjaar 2017–2018 Kamerstukken II, 31 288, nr. 648

¹² *Monitor beleidsmaatregelen 2016–2017*, ResearchNed. Bijlage bij: Tweede Kamer, vergaderjaar 2016–2017 Kamerstukken II, 24 724, nr. 164

¹³ *Werken aan de start*, Sociaal en Cultureel Planbureau (2018)

¹⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2017–2018, Kamerstukken II, 31 524, nr. 340

betrokken partijen gemaakt over LOB en de studiekeuzecheck. Wat betreft LOB zijn ambitieagenda's opgesteld voor het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs. Deze ambitieagenda's moeten leiden tot verankering van LOB in het onderwijsbeleid, wat in de komende jaren ook wordt gemonitord. Wat betreft de studiekeuzecheck hebben de Vereniging Hogescholen en de VSNU met de studentenorganisaties LSVb en ISO afspraken gemaakt over de invulling en communicatie omtrent de studiekeuzecheck. Het gaat dan bijvoorbeeld om het aanbieden van de mogelijkheid aan elke student om een bezoek te brengen aan de instelling tijdens zijn/ haar studiekeuze, het leveren van een onderbouwd advies en vermelding of dit advies wel of niet bindend is en een heldere communicatie over alle voorlichtingsactiviteiten die de instelling organiseert voor aankomend studenten.

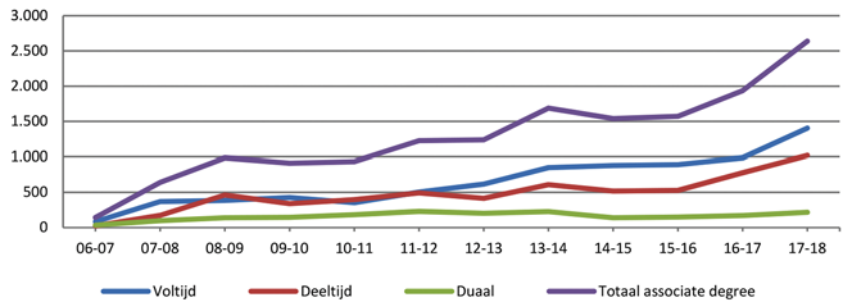
Doorstroom van mbo naar hbo

Van oudsher vervult de doorstroom van mbo naar hbo een belangrijke emancipatoire functie. Het is voor veel studenten, met name voor eerstegeneratiestudenten een belangrijke weg om het hoger onderwijs te bereiken. Dit betekent niet dat iedere mbo-gediplomeerde moet doorstromen naar het hoger beroepsonderwijs. Studenten moeten goed worden opgeleid tot een niveau dat bij hun past. Ik wil de doorstroom van het mbo naar het hbo begaanbaar houden waarbij er zo min mogelijk beperkingen zijn, juist voor alle studenten die willen en kunnen doorstromen naar het hoger beroepsonderwijs. Conform het voornemen uit het Regeerakkoord¹⁵ om afspraken te maken om de overgang mbo-hbo te verbeteren, heb ik deze ambitie ook opgenomen in het sectorakkoord met de Vereniging Hogescholen en in het bestuursakkoord MBO.¹⁶ Hierin is opgenomen dat het de gezamenlijke ambitie van het mbo en het hbo is om studenten in het mbo kansen te bieden en zo passend mogelijk te begeleiden naar een goede positie op de arbeidsmarkt of naar een vervolgopleiding in het hbo.

Naast de hbo-bacheloropleiding heeft sinds dit jaar ook de associate degree-opleiding een zelfstandige positie in het hbo. Het aantal associate degree-opleidingen is het afgelopen jaar verder toegenomen. Hogeschool Avans heeft, in samenwerking met Hogeschool Zeeland, zelfs een geheel nieuwe *Associate degree Academie* geopend in Roosendaal waar zij dit jaar met acht nieuwe opleidingen zijn gestart. Studenten weten de associate degree-opleiding ook steeds beter te vinden. Zo nam het aantal nieuwe studenten vorig jaar met 36 procent toe naar een totaal van 2.639 studenten (zie ook figuur 1). Ik volg de ontwikkeling van de associate degree-opleidingen met behulp van een meerjarige monitor, waarbij ook wordt gekeken naar de ontwikkeling van het aanbod en de dekking hiervan.

¹⁵ *Vertrouwen in de toekomst*. Bijlage bij: Tweede Kamer, Vergaderjaar 2016–2017, Kamerstukken II, 2017D28557

¹⁶ *Bestuursakkoord middelbaar beroepsonderwijs*. Bijlage bij: Tweede Kamer, vergaderjaar 2017–2018, Kamerstukken II, 31 524, nr. 351 en *Sectorakkoorden hogescholen en universiteiten*. Bijlage bij: Tweede Kamer, vergaderjaar 2017–2018, Kamerstukken II, 31 288, nr. 621



Figuur 1 | Instroom in de associate degree (absolute aantallen, eerstejaars hoger onderwijs, voltijd, deeltijd en duaal) (bron: 1cHO 2006–2017)

Ook is in de afgelopen twee jaar een bedrag van € 11 mln. beschikbaar gesteld voor projecten die zich richten op de verbetering van de overgang van mbo naar hbo.¹⁷ Mede dankzij de inspanningen van de instellingen, is de switch en uitval in het eerste jaar van het hbo onder mbo-studenten in de afgelopen jaren gedaald van 43 procent in studiejaar 2013–2014 naar 36 procent in studiejaar 2016–2017.¹⁸ Toch blijven switch en uitval een belangrijk aandachtspunt. De sector economie is zowel in het mbo als in het hbo de grootste sector in studentaantallen en de sector met het hoogste uitval en switchpercentage in het gehele hbo. Tegelijkertijd lijken deze opleidingen een emanciperende rol te vervullen: relatief veel mbo-studenten stromen door naar het hbo. Ik heb daarom de Commissie Macrodoelmatigheid mbo (CMMBO) gevraagd onderzoek te doen naar de kenmerken en motieven van studenten van deze mbo-opleidingen en de (potentiële) functie van deze opleidingen bij het tegengaan van kansenongelijkheid. Daarnaast heb ik begin dit studiejaar € 7 mln. extra beschikbaar gesteld om de aansluiting tussen mbo en hbo te verbeteren, met voorrang voor de sector economie. Met deze extra investering wil ik de doorstroom van mbo-gediplomeerden bevorderen en de uitval verder terugdringen.

Mbo-gediplomeerden die willen doorstromen naar hbo-opleidingen met zeer beperkte inhoudelijke verwantschap, hebben sinds 2015 in een aantal gevallen geen automatisch doorstroomrecht meer. Deze maatregel betreft zeven mbo-hbo routes en heeft betrekking op ongeveer vijf procent van de totale doorstroom van mbo naar hbo. Instellingen kunnen deze studenten wel een efficiëntieonderzoek aanbieden. Uit een recente tussenevaluatie blijkt dat instellingen dit weinig doen.¹⁹ Naar aanleiding van de evaluatie en de motie Bruins, Kuik en Van der Molen²⁰ heb ik besloten om de instellingen vanaf volgend studiejaar meer ruimte voor maatwerk te geven. Concreet betekent dit dat een instelling zelf bepaalt of een efficiëntieonderzoek nodig is om te bepalen of een student kan instromen in een opleiding binnen één van de zeven niet-verwante routes. De instellingen krijgen de ruimte om met mbo-instellingen in de regio, afspraken te maken over de wijze waarop zij studenten afkomstig van specifieke opleidingen wel of niet toelaten en welke instrumenten zij daarvoor inzetten. De hogeschool neemt daarbij de verantwoordelijkheid om de student te begeleiden en een kans te geven om de opleiding succesvol te doorlopen. Zo laat de hogeschool zien vertrouwen te hebben in het talent van de student.

¹⁷ *Subsidieregeling doorstroom mbo-hbo* (Stcrt. 2018, nr. 40478)

¹⁸ *Monitor beleidsmaatregelen 2017–2018*, ResearchNed. Bijlage bij: Tweede Kamer, vergaderjaar 2017–2018 Kamerstukken II, 31 288, nr. 648

¹⁹ *Tussenevaluatie nadere vooropleidingseisen mbo-hbo*, ResearchNed. Bijlage bij: Kamerstukken II, 31 288, nr. 642

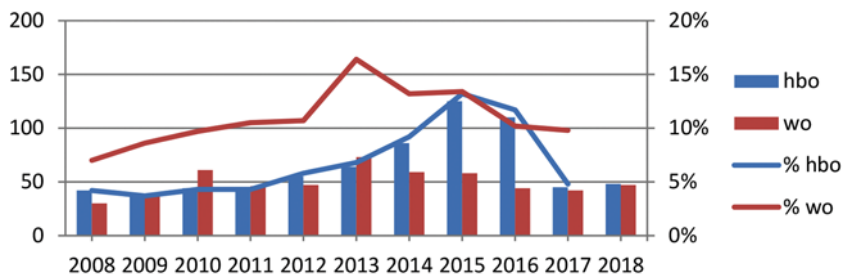
²⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2017–2018, Kamerstukken II, 34 775 VIII, nr. 80

Daarnaast blijf ik de komende jaren de belangrijke mbo-hbo route bespreken met het mbo en het hbo, zowel met studenten, docenten als met instellingen en de koepelorganisaties. In deze gesprekken wil ik onder andere nagaan welke verdere mogelijkheden er zijn om deficiënties van mbo-studenten al tijdens de mbo-opleiding weg te werken en zodoende de aansluiting te verbeteren.

In de laatste jaren zien we een dalende trend in de instroom van het mbo naar het hbo. Deze trend heeft zich al ruim voor de invoering van het studievoorschot ingezet. Ik wil in kaart brengen wat de oorzaken zijn van de daling van de instroom in het hbo van mbo-gediplomeerden. De gesprekken met het mbo en hbo en het onderzoek naar de dalende instroom van mbo-gediplomeerden in het hbo wil ik betrekken bij de totstandkoming van de volgende Strategische Agenda Hoger Onderwijs en Onderzoek.

Numerus fixus

Ondanks dat steeds minder opleidingen een numerus fixus instellen, zijn er nog steeds veel opleidingen met een numerus fixus (zie figuur 2). Het wringt dat er opleidingen met een numerus fixus kunnen zijn in een sector die tekorten op de arbeidsmarkt kent, zoals op dit moment gebeurt in de technieksector. Ik ben mij hierbij bewust van het eerder genoemde trilemma tussen kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid. De kwaliteit moet geborgd kunnen worden. Maar zeker bij opleidingen in een sector waarin tekorten zijn op de arbeidsmarkt, moet daarnaast maximale toegankelijkheid worden nagestreefd. Zoals ik de Tweede Kamer heb geïnformeerd, stel ik de commissie Van Rijn in om te adviseren over mogelijke aanpassingen van de bekostiging waarbij verschillende thema's worden betrokken.²¹ De bekostiging van opleidingen in de technieksector is hier één van. De beoogde looptijd van de commissie is van november 2018 tot en met april 2019.



Figuur 2 | Aantal en percentage voltijd bacheloropleidingen met numerus fixus in hbo en wo, 2009/2010–2017/2018 (percentage) 2018/2019 (aantal). Bron: Inspectie, 2018

Zoals aangekondigd in het Regeerakkoord wil het kabinet dat het instellen van een numerus fixus adequaat onderbouwd wordt en als dit niet gebeurt, dat de Minister van Onderwijs de mogelijkheid krijgt om dit besluit te blokkeren. Ik heb een wetswijziging in voorbereiding die dit mogelijk maakt. Dit wetsvoorstel verwacht ik in de tweede helft van 2019 aan te bieden aan de Tweede Kamer. De totstandkoming van dit wetsvoorstel en het werk van commissie Van Rijn rondom de bekostiging van opleidingen in de technieksector lopen hierdoor voor een groot deel parallel en zullen in samenhang worden gezien.

Mijn uitgangspunten ten aanzien van capaciteitsbeperking bij bacheloropleidingen in het hoger onderwijs zijn helder: 1) zo min mogelijk opleidingen met een numerus fixus, 2) alleen een numerus fixus wanneer

²¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2018–2019, Kamerstukken II, 2018Z17183

er geen andere mogelijkheid meer is en de kwaliteit te veel onder druk komt te staan en ook dan 3) een zo hoog mogelijke onderwijscapaciteit. Opleidingen met een numerus fixus beperken namelijk de toegankelijkheid. Bovendien brengen opleidingen met een numerus fixus het risico van ongewenste zelfselectie onder bepaalde groepen studenten met zich mee.²²

Bij de afweging of een capaciteitsbeperking moet worden ingesteld, vindt bijna altijd overleg plaats binnen de eigen opleiding en met de medezeggenschap. Ik vind het cruciaal dat dit gesprek goed gevoerd wordt. Daarnaast heb ik met hogescholen en universiteiten, de koepelorganisaties en studentenbonden gesproken over het blokkeren van een numerus fixus en onder welke voorwaarden dit kan. Op hoofdlijnen heb ik besloten dat een instelling die een numerus fixus wil voeren dit besluit adequaat moet onderbouwen:

- Er moeten voldoende inspanningen zijn verricht om het instellen van een numerus fixus te voorkomen of om de onderwijscapaciteit te maximaliseren;
- Hierbij moet expliciet de samenwerking zijn opgezocht met andere onderwijsinstellingen en het werkveld; en
- Voor opleidingen in sectoren waarin tekorten zijn op de arbeidsmarkt moet de instelling aangeven welke stappen zij gaat nemen om er voor te zorgen dat de onderwijscapaciteit het komende jaar wordt uitgebreid, waardoor de numerus fixus het opvolgende jaar naar boven kan worden bijgesteld of niet langer nodig is.

Deze maatregel zal niet gaan gelden voor enkele opleidingen, zoals geneeskunde en tandheelkunde. Bij deze opleidingen wordt de hoogte van de numerus fixus voor meerdere jaren vastgesteld op basis van een advies van externe experts en in overleg met OCW en VWS. Voor deze werkwijze is gekozen mede omdat het dure opleidingen betreft en vanwege de maatschappelijke noodzaak van goede zorg. Externe experts, OCW en VWS baseren zich hierbij onder andere op de huidige en toekomstige vraag op de arbeidsmarkt. Daarmee is bij deze opleidingen al sprake van een adequate onderbouwing van de numerus fixus.

In de komende periode ga ik bezien hoe de uitvoering van deze maatregel verder kan worden vormgegeven. Hierbij moet ook aandacht zijn voor het beperken van de administratieve last bij de instelling. Zoals in de zomer aangegeven in mijn brief aan de Tweede Kamer over internationalisering in evenwicht, hecht ik eraan om in de wet- en regelgeving meer ruimte te creëren, zodat instellingen met het oog op de borging van de toegankelijkheid beter op studentenstromen kunnen sturen. Zoals ik in deze brief heb aangegeven, wil ik het juridisch mogelijk maken dat een instelling een capaciteitsbeperking op enkel een Engelstalige track kan instellen, zodat de toegankelijkheid van de Nederlandse track geborgd blijft.²³ Bij de uitwerking hiervan houd ik eveneens rekening met het beperken van administratieve lasten.

Decentrale selectie

De instellingen hebben in de afgelopen jaren flink geïnvesteerd in de ontwikkeling van de selectieprocedures. Deze inspanningen hebben geleid tot een goede Ausgangssituatie. Ik ga dan ook na wat goed gaat en wat beter kan. Uit onderzoek blijkt bijvoorbeeld dat bepaalde groepen, zoals studenten met een niet-westerse migratieachtergrond, een kleinere kans

²² *Selectie: meer dan cijfers alleen*, Inspectie van het Onderwijs. Bijlage bij: Tweede Kamer, vergaderjaar 2016–2017, Kamerstukken II, 31 288, nr. 593

²³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2017–2018, Kamerstukken II, 22 452, nr. 59

op toelating hebben dan andere studenten.²⁴ De inspectie typeerde deze verschillen eerder al als klein maar hardnekkig.²⁵ Belangrijke vragen die ik hierbij stel zijn: Hoe kunnen we de decentrale selectie doorontwikkelen zodat we zelfselectie voorkomen en er geen sprake is van kansenongelijkheid?

De motie van Van Meenen verzoekt te komen tot kaders waarbinnen instellingen decentrale selectie mogen toepassen.²⁶ De koepelorganisaties en studentenbonden bevestigen in dit verband het belang van het gesprek dat wordt gevoerd op de opleiding, dat in het teken staat van continue verbetering van de selectieprocedure en het voorkomen van ongewenste effecten van de door hen gehanteerde aanpak en procedures. Daarnaast is het belangrijk dat instellingen met behulp van onderzoek en monitoring nagaan wat de diverse effecten van de decentrale selectie zijn en wat daaruit geleerd kan worden over het voorkomen van kansenongelijkheid.

Op dit punt laten de instellingen duidelijk zien dat zij bezig zijn. Zo investeren zij in kennisdeling en kennisontwikkeling. De leergang «effectief en inclusief toelatingsbeleid» van de VSNU en de studiedagen van de Vereniging Hogescholen zijn daar goede voorbeelden van. In aanvulling hierop worden via het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek dit jaar enkele overzichtsstudies gedaan, onder meer naar effecten van (decentrale) selectie in het wo en de toegankelijkheid van het hbo. Bovendien blijf ik de effecten van decentrale selectie monitoren.

Samen met de koepelorganisaties en de studentenbonden zal ik op basis van de effecten van bovengenoemde inspanningen bezien of hiermee ongewenste zelfselectie wordt voorkomen en er geen sprake is van kansenongelijkheid. Op basis hiervan besluit ik of verdere inkadering wenselijk en noodzakelijk is.

2. Na de poort van het hoger onderwijs

Een belangrijk aandachtspunt voor mij blijft hoe studenten het doen als ze eenmaal zijn gestart met de opleiding. Of ze zich thuis voelen, zich voldoende ondersteund voelen, of ze zich succesvol kunnen ontwikkelen binnen de studie en daarbuiten en of zij de opleiding met een diploma kunnen afronden. Dit is immers ook toegankelijkheid.

Wederzijdse verwachtingen

Dit jaar zijn ruim 150.000 nieuwe studenten toegetreden tot het hoger onderwijs. Na het bezoeken van open dagen, informatie te hebben bestudeerd en een studiekeuze te hebben gemaakt, zijn deze studenten in september van start gegaan. In de eerste maanden worden de nieuwe studenten wegwijs gemaakt. Dit gaat om meer zaken dan «waar vind ik de bibliotheek?» of «hoe is de ict geregeld?». Zo is er aandacht voor het omgaan met de werkdruk en worden studenten gewezen op mogelijke vormen van begeleiding. Hogescholen en universiteiten zijn al actief bezig met verbeteringen op dit vlak, met positieve resultaten. Zo is het aandeel studenten dat is gestopt met de opleiding, en als belangrijke reden hiervoor aangeeft dat hun verwachtingen niet zijn uitgekomen, in de

²⁴ *Selectie bij opleidingen met een numerus fixus & de toegankelijkheid van het hoger onderwijs*, Researchned. Bijlage bij: Tweede Kamer, vergaderjaar 2017–2018, Kamerstukken II, 31 288, nr. 651

²⁵ *Selectie en toegankelijkheid van het hoger onderwijs. Deelrapport B: Verschillen en ontwikkelingen in de instroom in het bekostigd voltijd bacheloronderwijs*, Inspectie van het onderwijs. Bijlage bij: Tweede Kamer, vergaderjaar 2015–2016, Kamerstukken II, 31 288, nr. 499

²⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2017–2018, Kamerstukken II, 31 288, nr. 607

afgelopen zeven jaar met 10 procentpunten gedaald naar 43 procent in 2016.²⁷ Ondanks de inspanningen is hier nog wel ruimte voor verdere ontwikkeling, zoals voor het hbo onder andere blijkt uit het onderzoek «Op weg naar het hbo».²⁸

Drie dagen alvast thuis raken op de Vrije Universiteit – Better Prepared

De VU biedt eerstegeneratiestudenten, waarvan de ouders niet hebben gestudeerd in het hoger onderwijs, de mogelijkheid zich alvast thuis te voelen op de universiteit. In zes gratis workshops, verdeeld over drie dagen, wordt onder andere aandacht besteed aan onderzoekskills en academische schrijf-vaardigheden en maken studenten kennis met de VU Student Life Community.

Ik wil in de komende periode met betrokken partijen kijken naar de mogelijkheid om de wederzijdse verwachtingen van de student en de opleiding expliciet onder de aandacht te brengen bij de student, bijvoorbeeld als vervolg op de studiekeuzecheck die door iedere opleiding wordt aangeboden. Deze gesprekken zijn onderdeel van de totstandkoming van de volgende Strategische Agenda Hoger Onderwijs en Onderzoek.

Bindend studieadvies

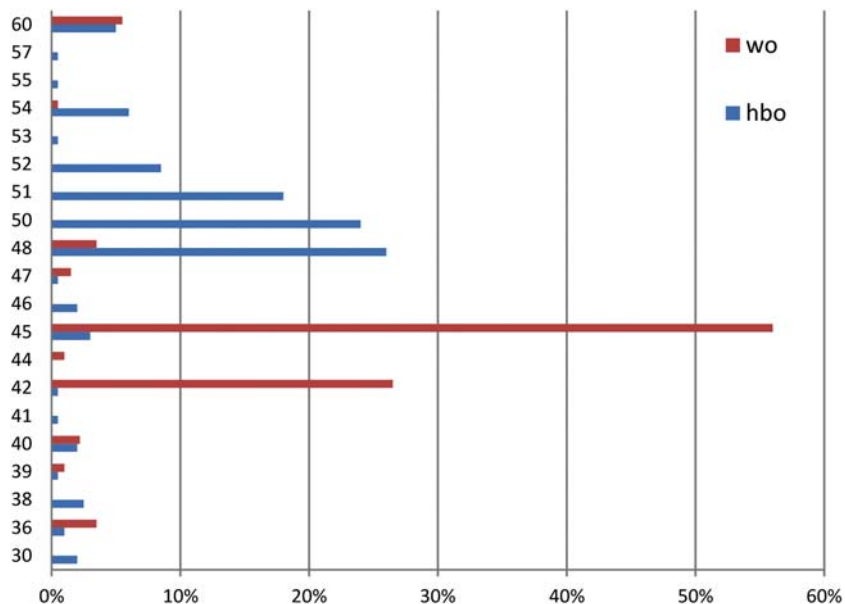
Ook met betrekking tot het bindend studieadvies moet aandacht zijn voor de balans binnen het trilemma toegankelijkheid, kwaliteit en doelmatigheid. Bij de invoering van het bindend studieadvies (bsa) in 1998 had het bsa, samen met de propedeutische fase, een oriënterende, selectieve en verwijzende functie.²⁹ Ik constateer, samen met het onderwijsveld, dat in de dynamiek van het rendementsdenken de norm voor het bindend studieadvies in de afgelopen jaren is verhoogd. In het wo zien we een bsa-norm van gemiddeld 45 studiepunten en in het hbo een bsa-norm van gemiddeld 50 studiepunten (zie figuur 3). Dit heeft als ongewenst effect dat talentvolle studenten mogelijk ten onrechte uitvallen in het eerste jaar en dat het bindend studieadvies steeds meer een selectieve functie kan krijgen en steeds minder een oriënterende functie. Ik vind het daarnaast onwenselijk dat studenten die mogelijk ten onrechte uitvallen vervolgens uitwijken naar een andere instelling om daar dezelfde opleiding te gaan volgen.

Ook vind ik het onwenselijk als een student als gevolg van een (zeer) hoge bsa-norm zich bijna geen fout kan veroorloven. Zeker de groepen studenten die in de eerste periode te maken hebben met aanpassingsproblemen, kunnen hier de dupe van worden. De studieresultaten over de eerste periode van deze studenten reflecteren namelijk niet per definitie het niveau van de student. Het kan niet de bedoeling zijn dat een talentvolle student uitvalt uit het hoger onderwijs omdat één of twee vakken niet zijn gehaald.

²⁷ *Monitor beleidsmaatregelen 2017–2018*, ResearchNed. Bijlage bij: Tweede Kamer, vergaderjaar 2017–2018 Kamerstukken II, 31 288, nr. 648

²⁸ *Op weg naar het hbo*. Louise Elffers & Miranda Vervoort (2018)

²⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1996–1997 Kamerstukken II, 25 370, nr. 3



Figuur 3 | Overzicht gehanteerde norm bindend studieadvies hbo en wo. Bron: Studiekeuzedatabase release 28-6-2018

Studenten die in het begin niet alle studiepunten halen, stoppen soms vóór februari met de opleiding. Dit besluit kan door een student worden genomen omdat hij niet zeker is of hij in de rest van het studiejaar voldoende studiepunten haalt om het bindend studieadvies te halen. Door voor februari te stoppen met de opleiding, wordt een negatief bindend studieadvies voorkomen en kan de student het opvolgende jaar het alsnog proberen. Ik vind deze vorm van zelfselectie onwenselijk: studenten moeten kunnen rekenen op goede begeleiding binnen de opleiding, die inspeelt op de ondersteuningsbehoeften van de student en gericht is op het halen van het bindend studieadvies.

Geen bindend studieadvies – Maastricht University

Niet alle opleidingen kennen op dit moment een bindend studieadvies. Bij bijvoorbeeld de opleidingen van de faculteit Health, Medicine & Life Sciences van Maastricht University wordt op dit moment geen bindend studieadvies afgegeven. In plaats daarvan wordt met de student het goede gesprek gevoerd over de voortgang in de opleiding en over de match tussen de student in de opleiding. Het niet afgeven van een bindend studieadvies leidt aan de Maastricht University bovendien niet tot mindere studieresultaten: het aantal studenten dat in het eerste jaar uitvalt of switch is bij deze opleidingen lager dan gemiddeld.

Met de sectorakkoorden die begin dit jaar zijn gesloten, zijn afspraken gemaakt over de invulling van de kwaliteitsafspraken. Deze afspraken zijn gericht op onder andere de toegankelijkheid van het hoger onderwijs en kansgelijkheid voor alle studenten, waarbij het vanzelfsprekend belangrijk blijft dat onderwijsmiddelen goed worden besteed. Hiermee is een nieuwe weg in geslagen, waarbij rendementen niet langer de boventoon voeren. Ik hecht eraan dat de bsa-normen passen bij deze verandering.

Het bindend studieadvies maakt als instrument onderdeel uit van een breder scala aan onderwijskundige maatregelen binnen een instelling. Maatregelen zoals voorlichting, de studiekeuzecheck, de opbouw van het

curriculum, het aantal herkansingsmogelijkheden en de mate en intensiteit van begeleiding. Het bindend studieadvies vormt vaak het sluitstuk van dit samenhangende geheel van instrumenten. Met het onderwijs wil ik in gesprek gaan over de bsa-norm. In 2010 constateerde de inspectie in het rapport «met beide benen op de grond» dat destijds een studiepuntennorm van om en nabij 40 studiepunten realistisch was.³⁰ Ik neem deze constatering mee in mijn gesprek met het onderwijs om te komen tot een betere balans tussen normering en ondersteuning.

Uit het hierboven genoemde inspectierapport blijkt dat de discussie over de studiepuntennorm ook destijds werd gevoerd. Een invulling van de bsa-norm die recht doet aan zowel de eigenschappen van de opleiding als recht doet aan het centraal stellen van studiesucces en niet van rendement, zal ik gaan bespreken met het onderwijs. Bij deze gesprekken betrek ik ook de uitkomsten van het onderzoek naar de werking van het bindend studieadvies dat ik op dit moment laat uitvoeren. De gesprekken moeten uiteindelijk leiden tot aanvullende afspraken met de betrokken partijen. In het meerjarige themaonderzoek naar selectie, toegankelijkheid en studiesucces zal de inspectie daarnaast de ontwikkeling van de bsa-norm bekijken.

Daarnaast vind ik het van groot belang dat wanneer een student een negatief bindend studieadvies ontvangt, hij of zij ook dan kan rekenen op passende ondersteuning en begeleiding naar een andere opleiding, die wel past.

Experiment Flexstuderen – Hogeschool Windesheim

Een positieve ontwikkeling in het onderwijsveld, is de opkomt van meer student-centraal leren. Dit geeft de student de ruimte om meer in eigen tempo te studeren. Hogeschool Windesheim is hier al mee begonnen. Binnen het experiment flexstuderen bepalen de studenten vanaf hun tweede studiejaar zelf hoeveel punten zij in een studiejaar gaan halen. Dit soort ontwikkelingen maakt dat een generieke maatregel zoals het bindend studieadvies, minder noodzakelijk is. Ik ben voornemens om het experiment flexstuderen, waarbij studenten een beperkt aantal vakken in een jaar volgen en per studiepunt betalen, opnieuw open te stellen zodat hier meer opleidingen aan kunnen deelnemen.

Studentenwelzijn

Een belangrijke voorwaarde voor een succesvol studieverloop en een essentiële waarde voor inclusief hoger onderwijs, is aandacht voor studentenwelzijn. Hierbij gaat het over studenten met een extra ondersteuningsvraag. Dit kan bijvoorbeeld zijn vanwege belemmeringen als gevolg van een functiebeperking, bijzondere familieomstandigheden zoals mantelzorg of psychische klachten.

De laatste tijd gaat veel aandacht uit naar studenten met psychische klachten zoals verschijnselen van een burn-out. Uit recent onderzoek van het RIVM blijkt dat voor psychische klachten niet één oorzaak aan te wijzen is, maar dat het gaat om een opeenstapeling van factoren.³¹ Er heerst een maatschappelijke norm die veel van mensen vraagt, zoals het succesvol moeten zijn op school en in het sociale leven (*fear of missing out*). Daarnaast voelen jongeren de verwachtingen van ouders en stellen

³⁰ *Met beide benen op de grond. Onderzoek naar de uitvoeringspraktijk van het bindend studieadvies in het hoger onderwijs* (2010), Inspectie van het Onderwijs.

³¹ *Volksgezondheid toekomst Verkenning 2018*, Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu

ze hoge eisen aan zichzelf, zoals het opbouwen van een goed CV en het halen van voldoende studiepunten, bijvoorbeeld om aan een norm van het bindend studieadvies te voldoen. Dit maakt het tot een complexe, maatschappelijke opgave die het hoger onderwijs ook oppakt.

De Raad voor Volksgezondheid en Samenleving constateert dat de druk op jongeren als gevolg van de maatschappelijke norm lijkt toe te nemen. Dit maakt dat niet alleen moet worden gekeken naar de individuele student, maar breder naar jongeren.³² Hierbij wordt dan ook samen opgetrokken met het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Zo zijn de resultaten van het RIVM voor mij en de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport mede aanleiding geweest om het RIVM te vragen een verdiepend onderzoek uit te voeren naar de druk die jongeren ervaren.³³ Hierbij wordt ook specifiek gekeken naar de druk die studenten ervaren, ook in relatie tot het onderwijs.

Onbelemmerd studeren – Hogeschool Utrecht

Jonge mantelzorgers ervaren vaker problemen in hun opleiding, zoals concentratieverlies en afwezigheid. Dit kan resulteren in studievertraging en in sommige gevallen overweegt de student te stoppen met studeren. Het project Onbelemmerd studeren van de Hogeschool Utrecht biedt studerende mantelzorgers de noodzakelijke ondersteuning zowel gericht op aandacht voor de thuissituatie, als gericht op flexibele examenregelingen. Naast de extra begeleiding, wordt ook kennis over studeren in combinatie met mantelzorg gedeeld in de verschillende lagen van de hogeschool. Zo kan Onbelemmerd studeren geborgd worden.

Het hoger onderwijs heeft niet alleen de opgave met betrekking tot psychische klachten opgepakt maar ook het bredere thema studentenwelzijn. Samen met de Vereniging Hogescholen, de VSNU, de studentenbonden LSVb en ISO, de Universiteit voor Humanistiek en Expertisecentrum Handicap + Studie, is daarom bijgevoegde Gezamenlijke Ambitie Studentenwelzijn³⁴ opgesteld. Deze ambitie richt zich op zowel studenten met psychische problemen, als ook op studenten met een functiebeperking of op studenten die te maken hebben met bijzondere omstandigheden zoals mantelzorg. Gezamenlijk is afgesproken dat wij ons verder in gaan zetten voor een inclusief onderwijsklimaat en streven naar volledige en laagdrempelige informatievoorziening. Hierbij wordt ook actief samengewerkt met betrokken organisaties zoals de landelijke vereniging Mezzo die gericht is op mantelzorgers en het Jongerenpanel Zorg én Perspectief dat opkomt voor de belangen van jongeren met een chronische aandoening. Daarnaast is in het Regeerakkoord structureel € 2 mln. extra beschikbaar gesteld aan instellingen om juist deze groep de nodige ondersteuning te kunnen bieden.³⁵ Deze groep kwetsbare studenten kan bij studievertraging een beroep doen op een financiële tegemoetkoming uit het profileringsfonds van hogescholen en universiteiten. Ik zal in de verdere monitoring van de aard en omvang van het profileringsfonds specifiek aandacht besteden aan het effect van deze extra financiële middelen.

³² Over bezorgd. Maatschappelijke verwachtingen en mentale druk onder jongvolwassenen. (2018) Raad voor Volksgezondheid en Samenleving

³³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2018–2019, Kamerstukken II, 31 793, nr. 326

³⁴ Ter inzage gelegd op afdeling Inhoudelijke ondersteuning onder griffiennr. 163941.

³⁵ Vertrouwen in de toekomst. Bijlage bij: Tweede Kamer, Vergaderjaar 2016–2017, Kamerstukken II, 2017D28557

Samen met de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties heb ik u onlangs het actieplan Studentenhuisvesting aangeboden.³⁶ Met dit actieplan willen wij, samen met de leden van het Landelijk Studenten Platform (LPS), een lokale samenwerking opbouwen die ervoor zorgt dat er in tien jaar een evenwicht tussen vraag en aanbod ontstaat op lokaal niveau. Hierbij moet het aanbod toegesneden zijn op studenten en ook op studenten met een beperking.

Op de instellingen zal, samen met de medezeggenschap, worden vastgesteld hoe preventie, ondersteuning en begeleiding rondom studentenwelzijn op hun instelling al is geregeld. Hogescholen en universiteiten zullen daarnaast blijvend inzetten op het faciliteren van docenten, studentenbegeleiders, decanen en examencommissie.

De gezamenlijke ambitie markeert de gedeelde verantwoordelijkheid van het onderwijs én de student met betrekking tot studentenwelzijn. De ambitie moet zich vervolgens vertalen in activiteiten op de onderwijsinstellingen. Ik heb het Expertisecentrum Handicap+Studie extra middelen toegekend om de uitvoering van de gezamenlijke ambitie te ondersteunen.

Daarnaast is studentenwelzijn één van de prioriteiten van het Comenius-programma 2018 waarbij € 1 mln. beschikbaar is gesteld voor projecten gericht op studentenwelzijn.

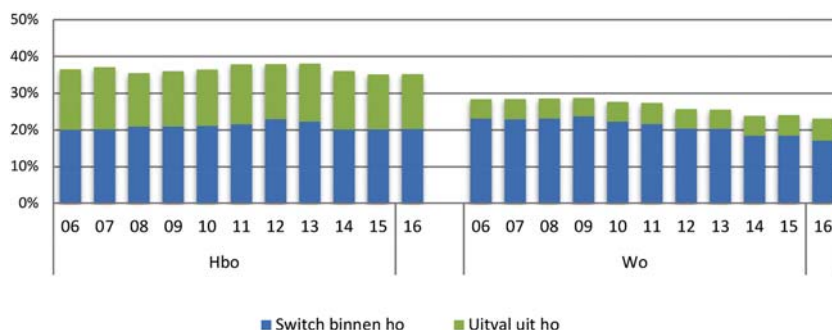
Uitval en switch

De percentages uitval en switch zijn in de afgelopen jaren gedaald tot het laagste niveau in 10 jaar (zie ook figuur 4). Dit is een prestatie waar het onderwijs trots op mag zijn. Toch switcht nog steeds 20 procent van de studenten in het hbo en 17 procent van de studenten in het wo van opleiding. In het eerste jaar valt daarnaast 15 procent van de studenten in het hbo en 6 procent van de studenten in het wo zelfs helemaal uit.³⁷ Het voorkomen van ongewenste uitval en switch blijft dan ook een belangrijk aandachtspunt, waarbij ik me realiseer dat een uitval- en/of switchpercentage van nul niet haalbaar en evenmin wenselijk is. Er zijn altijd studenten die uitvallen of switchen in het eerste jaar, bijvoorbeeld omdat een student er in het eerste jaar achter is gekomen dat een andere opleiding beter past. In de komende jaren wil ik een scherper beeld krijgen van de redenen waarom studenten stoppen met een opleiding, of dit eventueel voorkomen had kunnen worden en zo ja, hoe. Ik wil met het onderwijs op zoek naar de verhalen achter de cijfers, er naar luisteren en hiervan leren. Ook de uitkomsten van deze gesprekken zullen onderdeel zijn van de volgende Strategische Agenda Hoger Onderwijs en Onderzoek.

Op basis van het huidige beeld wil ik de komende periode inzetten op het terugdringen van uitval van mbo-gediplomeerden in het hbo, terugdringen van de uitval van havisten in het hbo en het verdere studieverloop nadat een student is geswitcht.

³⁶ Vergaderjaar 2017–2018, Kamerstukken 33 104, nr. 20

³⁷ *Monitor beleidsmaatregelen 2017–2018*, ResearchNed. Bijlage bij: Tweede Kamer, vergaderjaar 2017–2018 Kamerstukken II, 31 288, nr. 648 en *Staat van het Onderwijs 2016–2017*, Inspectie van het Onderwijs. Bijlage bij: Tweede Kamer, vergaderjaar 2017–2018 Kamerstukken II, 34 775 VIII, nr. 130



Figuur 4 | Type uitval en switch (%) ten opzichte van alle eerstejaars. Bron: 1cHO, eerstejaarscohorten 2006–2016

1. Terugbrengen uitval mbo-geplomeerden

Cijfers laten zien dat het switch- en uitvalpercentage in het hbo, hoewel het de afgelopen jaren daalt, aanzienlijk hoger is dan in het wo. In het bijzonder studenten met mbo-achtergrond vallen vaak uit in het eerste jaar van een hbo-opleiding. Gelet op de grote omvang hiervan, wil ik hier de komende jaren op inzetten met de eerder genoemde middelen voor regionale samenwerking, de specifieke subsidie gericht op de overgang van mbo naar het hbo in de sector economie en de kwaliteitsafspraken in het mbo en hbo.

2. Terugbrengen uitval havisten

Het aandeel havisten dat uitvalt in het hbo, is veel kleiner dan het aandeel mbo-geplomeerden. Deze groep is om die reden in de afgelopen jaren onderbelicht gebleven. Ik vind het echter van groot belang om ook de uitval van havisten terug te brengen. Een havist die uitvalt uit het hoger onderwijs heeft, tenzij deze instroomt in een mbo-opleiding, geen diploma waarop hij kan terugvallen dat is gericht op de arbeidsmarkt. Om de aansluiting tussen havo en hbo te verbeteren, zijn vele initiatieven ondernomen waar ik positieve verwachtingen van heb. Bijvoorbeeld de pilots maatwerk en regelluwe scholen en de curriculumherziening die mogelijkheden biedt om curricula van het voortgezet onderwijs en het hoger onderwijs beter op elkaar aan te laten sluiten.

Ook de Vereniging Hogescholen, VO Raad en het Havo-platform onderschrijven het belang van het voorkomen van uitval en switch van deze groep studenten. Samen ontwikkelen deze partijen initiatieven, gericht op het verbeteren van de aansluiting van havo op hbo. Ook wordt jaarlijks een gezamenlijke conferentie georganiseerd waarbij havo-scholen en hogescholen goede praktijken uitwisselen. De opbrengsten van deze conferentie wil ik benutten bij de totstandkoming van de volgende Strategische Agenda Hoger Onderwijs en Onderzoek.

3. Studieverloop na switch

Uit de cijfers blijkt dat studenten in het hbo, nadat zij zijn geswitcht, het minder goed doen dan studenten die niet switchen. Uit onderzoek van het SCP blijkt dat switch vaak een voorbode van uitval is.³⁸ Ik wil daarom met het onderwijs verkennen hoe we kunnen voorkomen dat wanneer een student is geswitcht, het ook op deze nieuwe opleiding niet goed gaat. Mogelijk vraagt dit om extra begeleiding. Instellingen waar naar verhouding relatief veel studenten naar toe switchen, worden hierdoor wellicht financieel zwaarder belast. Ook hier wil ik naar kijken. Zoals ik de

³⁸ *Wikken en wegen in het hoger onderwijs*, Sociaal en Cultureel Planbureau (2016)

Tweede Kamer heb geïnformeerd, stel ik de commissie Van Rijn in om te adviseren over mogelijke aanpassingen van de bekostiging waarbij verschillende thema's, waaronder de toegankelijkheid en gelijke kansen in het hoger onderwijs, in samenhang worden gezien.³⁹

Inclusief hoger onderwijs

Alleen toegankelijk hoger onderwijs is dus niet voldoende. Een student moet ook in staat worden gesteld om de opleiding binnen een redelijke termijn met succes af te ronden, waarbij de student de mogelijkheid krijgt zich breed te oriënteren en zichzelf te ontwikkelen. Dat vraagt van instellingen, docenten en begeleiders dat zij zich verdiepen in wat studenten nodig hebben voor een succesvolle gang door het hoger onderwijs en dat zij hierop inspelen. Dat is niet eenvoudig maar hogescholen en universiteiten laten zien dat zij dit kunnen, bijvoorbeeld bij het ondersteunen van de combinatie van onderwijs en topsport of de combinatie van onderwijs en ondernemen.

Ik geef inclusief hoger onderwijs dan ook als een van de prioriteiten mee in het kader van de Comenius Call in 2019. Het Comeniusprogramma stelt docenten en onderwijsleiders in staat om hun visie op onderwijs in de praktijk te brengen door middel van een Teaching Fellow, Senior Fellow of Leadership Fellow. Voor de ronde 2019 is in totaal € 7 mln. beschikbaar voor in totaal 70 projecten, waarvan € 2 mln. beschikbaar wordt gesteld voor inclusief hoger onderwijs.

Iedere student kan mogelijk gebaat zijn bij een vorm van ondersteuning. Dit vergt aandacht en maatwerk. Ook de student die goede cijfers haalt en zich niet meldt, kan mogelijk gebaat zijn bij ondersteuning en een student met een niet-westerse migratieachtergrond heeft mogelijk andere begeleidingsbehoeften dan een student wiens ouders ook in Nederland hebben gestudeerd. Daarom is meer en betere begeleiding van studenten een belangrijk thema in de nieuwe kwaliteitsafspraken waarvoor middelen uit het studievoorschot beschikbaar zijn. Ik verwacht dat instellingen hier stevig op zullen inzetten en dat dit ook zichtbaar zal zijn in het landelijk beeld dat de NVAO in 2020 zal opmaken over de stand van zaken omtrent de kwaliteitsafspraken.

Bij ondersteuning en begeleiding kunnen ook medestudenten een belangrijke rol spelen. Ik stimuleer dit onder andere via het project Students4Students, dat onder leiding van ECHO, het expertisecentrum diversiteit, wordt uitgevoerd. Tot en met 2021 wordt de subsidie aan ECHO voor verschillende activiteiten die bijdragen aan het vergroten van de zichtbaarheid, overdraagbaarheid en duurzaamheid van de opbrengsten van Students4Students gecontinueerd.

Rolmodellen – Fontys hogeschool

Met een subsidie van Students4Students start Fontys met een pre-academic programma, zodat aankomende studenten alvast kennis kunnen maken met studeren. Maar na dit driedaagse programma stopt het niet. De studenten die het programma hebben doorlopen worden zelf rolmodel en coach voor de volgende generatie aankomende studenten. Met deze rolmodellen wil Fontys Hogeschool er voor zorgen dat iedere student dezelfde kansen krijgt op het succesvol doorlopen van een studie.

³⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2018–2019, Kamerstukken II, 2018Z17183

Stagediscriminatie

Onderzoek van het Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (ROA) in opdracht van de ministers van SZW en OCW laat zien dat jongeren met een migratieachtergrond in het hbo twee keer vaker moeten solliciteren om een stageplek te bemachtigen dan autochtone jongeren. Net als in het mbo kan stagediscriminatie hierbij een rol spelen. Zoals ik eerder al in mijn brief aan de Tweede Kamer aangaf, vind ik dit ontoelaatbaar.⁴⁰ Aan de kwaliteit van de studenten ligt het niet: als studenten met een migratieachtergrond eenmaal een stage hebben gevonden krijgen ze even vaak een baan aangeboden bij het stagebedrijf als studenten zonder migratieachtergrond. In navolging van de aanpak van stagediscriminatie in het mbo, zal ik ook stagediscriminatie in het hbo in verbinding brengen met het beleid van SZW om stagediscriminatie samen te bestrijden. Binnen het programma Verdere Integratie op de Arbeidsmarkt worden experimenten opgezet om te bezien wat studenten, onderwijsinstellingen en werkgevers kunnen doen om onbewuste vooroordelen tegen te gaan.

Ook studenten met een functiebeperking ondervinden soms problemen bij het vinden van een stage. Vanzelfsprekend geldt ook dat deze vorm van kansongelijkheid ongewenst is. Ik ondersteun daarom ook het werk van Expertisecentrum Handicap + Studie die jongeren met een beperking adviseren en ondersteunen bij het vinden van een stage.

3. Doorstroom naar de master

Na het succesvol afronden van een bacheloropleiding, kan een student de keuze maken zich te specialiseren in een masteropleiding. Sinds de invoering van de harde knip en de afschaffing van de doorstroommaster geeft een bacheloropleiding daarbij niet meer toegang tot één masteropleiding, maar vaak tot meerdere. Studenten maken gebruik van deze keuzevrijheid en kiezen vaker voor een master aan een andere instelling: zo'n 18 procent van de bachelorstudenten kiest voor een master aan een andere universiteit. Uit de beleidsmonitor blijkt dat in de doorstroom naar de master er sinds dit jaar geen verschil meer te zien is tussen studenten met een Nederlandse achtergrond en studenten met een migratieachtergrond. Wel zien we dat sinds de invoering van de harde knip de directe instroom van wo-gediplomeerden naar de masteropleiding over de hele linie is gedaald: van 78 procent in 2010–2011 naar 67 procent in het afgelopen jaar.⁴¹ Hoewel dit niet hoeft te betekenen dat de toegankelijkheid van de master onder druk staat, is de dalende instroom in de master wel iets om alert op te zijn. Daarnaast wijst de inspectie erop dat het aantal selecterende masters de afgelopen tijd is toegenomen.⁴² Nu studenten niet meer het recht hebben door te kunnen stromen naar een master, nopen deze ontwikkelingen tot alertheid voor wat betreft de toegankelijkheid van de master.

Schakeltrajecten

Hbo-bachelorgediplomeerden die willen doorstuderen, hebben de keuze een master in het hbo te volgen of in het wo. Wanneer zij nog niet volledig voldoen aan het instroomniveau van de master, biedt de hogeschool of universiteit ondersteuning om die deficiënties weg te werken, mits dat

⁴⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2018–2019, Kamerstukken II, 31 524, nr. 374

⁴¹ *Monitor beleidsmaatregelen 2017–2018*, ResearchNed. Bijlage bij: Tweede Kamer, vergaderjaar 2017–2018 Kamerstukken II, 31 288, nr. 648

⁴² *De master van jouw keuze?*, Inspectie van het Onderwijs. Bijlage bij: Tweede Kamer, vergaderjaar 2017–2018 Kamerstukken II, 31 288, nr. 639

binnen redelijke termijn haalbaar is. Dit kan in sommige gevallen al tijdens de hbo-bacheloropleiding middels een ingedaald traject of door het volgen van een vastomlijnd of gepersonaliseerd schakeltraject dat de universiteit aanbiedt. Uit een steekproef die de LSVb heeft gedaan naar het aanbod van schakeltrajecten kwam eerder dit jaar naar voren dat het bij één op de acht universitaire masteropleidingen onmogelijk is om als hbo-student een master te volgen. Uit het onderzoek van ResearchNed kwam echter naar voren dat alle universiteiten en het merendeel van hogescholen wel schakeltrajecten aanbieden.⁴³ Omdat deze bevindingen elkaar tegenspreken heb ik de inspectie gevraagd dit nader te onderzoeken. De bekostiging van schakeltrajecten is daarnaast een thema dat de commissie Van Rijn meeneemt in de advisering over mogelijke aanpassingen van de bekostiging, waarover ik de Tweede Kamer recent heb geïnformeerd.⁴⁴

Kader voor de toelating tot de master

Om de toegankelijkheid van de universitaire master te waarborgen, heeft de VSNU vorig jaar de taskforce toelating master ingesteld, waarin twee universiteitsbestuurders zitting nemen⁴⁵. De taskforce heeft zichzelf als doel gesteld te werken aan een gedeeld begrippenkader, het expliciteren en transparant maken van keuzes omtrent de toelating, het uitwisselen van kennis en ervaringen tussen instellingen en komen tot een afgewogen en onderbouwd toekomstbeleid voor de toelating tot de masteropleidingen. In lijn met deze activiteiten heb ik de taskforce toelating master gevraagd om in afstemming met studenten tot een advies te komen over hoe de toegankelijkheid van de master gewaarborgd kan blijven. Hiertoe heeft de taskforce diverse gesprekken gevoerd met het ISO en de LSVb, die geleid hebben tot een aantal gemeenschappelijke uitgangspunten. Het advies van de taskforce, waarin deze uitgangspunten verder staan uitgewerkt, vormt de basis voor het kader voor de toelating tot de master, zoals in het Regeerakkoord beschreven staat.⁴⁶ Het kader zal bestaan uit de volgende vier onderdelen:

1. Het transparant maken van de selectieprocedures

Om de selectieprocedures meer transparant te maken, heeft de taskforce samen met studentenbonden punten geformuleerd die instellingen vanaf het aankomende studiejaar expliciet zullen laten terugkomen in hun voorlichting. Het gaat dan onder andere om zaken als het toelichten van het doel achter de toelatingseisen, de methode van toetsing, de weging van de criteria en de feedback richting de student. Daarnaast zal de VSNU in een aantal vakgebieden een pilot starten om te verkennen of het mogelijk is expliciet te maken welke bacheloropleidingen inhoudelijk gezien toegang geven tot bepaalde masteropleidingen en of er nog andere eisen gelden om toegelaten te worden. Op basis van de pilot wil ik kijken in hoeverre het mogelijk is dit breed te gaan doen en een landelijke database te maken waarin een student met het invoeren van zijn bacheloropleiding kan zien tot welke masteropleidingen hij of zij toegang heeft en welke eventuele eisen daarvoor gelden naast het bachelordiploma.

⁴³ *Schakelen tussen bachelor en master in het hoger onderwijs*, ResearchNed. Bijlage bij: Tweede Kamer, vergaderjaar 2016–2017, 31 288 nr. 585

⁴⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2018–2019, Kamerstukken II, 2018Z17183

⁴⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2016–2017 Kamerstukken II, 31 288, nr. 593

⁴⁶ *Vertrouwen in de toekomst*. Bijlage bij: Tweede Kamer, vergaderjaar 2016–2017, Kamerstukken II, 2017D28557

2. Eerlijke selectieprocedures

Naast het transparant maken van de procedures, hebben de universiteiten afspraken gemaakt omtrent het omgaan met verschillende groepen in de selectieprocedures, zoals de eigen studenten, de studenten van andere instellingen, studenten met een bachelordiploma van binnen de EER en schakelstudenten. De universiteiten hebben afgesproken geen onderscheid te maken in groepen studenten bij de toelating tot de master. Of het nou gaat om een student van buiten of binnen de instelling, voor iedereen gelden dezelfde toelatingseisen. Om dit te verwezenlijken gaan instellingen met elkaar in gesprek over onderlinge verwantschap en erkenning van elkaars bachelor. Ook zijn er vorig jaar afspraken gemaakt voor het voorkomen van dubbele selectie van schakelstudenten.⁴⁷ Ik ben blij dat deze stappen worden gezet naar een volwassen bachelor-masterstructuur waarin belemmeringen om van instelling te wisselen zoveel mogelijk worden weggenomen. Het bachelordiploma is bedoeld als platform van keuze en mobiliteit en dat kan alleen als instellingen voldoende weten van elkaars bachelors en deze ook erkennen.

3. Vangnet

Om te voorkomen dat er studenten zijn die tot geen enkele masteropleiding worden toegelaten, hebben universiteiten invulling gegeven aan een vangnet voor eigen bachelor studenten. Voor elke bachelorstudent die dreigt bij geen enkele masteropleiding te worden toegelaten, zal de universiteit zorgen voor een passende oplossing zodat er altijd een master is waar de student kan starten.⁴⁸ Voor het gebruik van dit vangnet maken instellingen geen onderscheid in reguliere bachelorstudenten en schakelstudenten. Voor beiden geldt dat instellingen een passende oplossing bieden als zij dreigen bij geen enkele master te worden toegelaten. Ik zie het vangnet als een ultimatum remedium waar in de toekomst maar weinig tot geen gebruik van gemaakt hoeft te worden.

4. Gezamenlijk begrippenkader

Tot slot wil ik een helder onderscheid maken tussen de begrippen «toelating» en «selectie». Uit mijn gesprekken met de VSNU en studentenbonden blijkt namelijk dat er verwarring is over de uitleg van het begrip «selectie». Veel opleidingen zeggen niet te selecteren, maar stellen wel eisen naast het bachelordiploma aan aspirant-studenten. De VSNU en studentenbonden verschillen dusdanig op het punt over wat nou selectie is, dat het de taskforce niet gelukt is om met de studentenbonden te komen tot een gezamenlijk onderscheid. Om de ontwikkeling van het aantal selecterende masters te kunnen monitoren, acht ik het wel noodzakelijk dat dit onderscheid er komt. Op basis van de gesprekken die hierover met de VSNU en studentenbonden zijn gevoerd, zal ik daarom zelf met een voorstel komen voor een gezamenlijk begrippenkader. Dit voorstel zal ik nog vóór het kerstreces met de VSNU en studentenbonden bespreken. In het voorjaar 2019 zal ik vervolgens de Kamer informeren over het begrippenkader.

De inspectie constateerde al eerder dit jaar dat instellingen en opleidingen hun verantwoordelijkheid serieus nemen en dat met een zorgvuldige en transparante selectieprocedure in overleg met andere instellingen het mogelijk moet zijn om elke student van de juiste plek in het hoger onderwijs te voorzien. Ik heb er dan ook vertrouwen in dat dit kader, met als uitgangspunten transparantie en eerlijkheid, een voldoende waarborg

⁴⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2016–2017 Kamerstukken II, 31 288, nr. 593

⁴⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2016–2017 Kamerstukken II, 31 288, nr. 593.

is voor de toegankelijkheid van het masteraanbod. De komende jaren blijft de inspectie de ontwikkelingen op het gebied van selectie en toegankelijkheid in het hoger onderwijs volgen. Ik zal de inspectie vragen om vanaf volgend studiejaar hierin de afspraken omtrent het kader voor de toelating tot de master mee te nemen en te rapporteren over de stand van zaken.

Tot slot

We kunnen trots zijn op de toegankelijkheid van ons hoger onderwijs. Wel blijven er verschillen tussen groepen studenten bestaan. Verschillen die soms klein zijn, soms groot maar in bijna alle gevallen hardnekkig. Niet alle studenten hebben gelijke kansen bij de instroom in het hoger onderwijs en bij hun ontwikkeling tijdens hun opleiding, zowel binnen de studie als ook daarbuiten. Dit is onaanvaardbaar.

Voorkomen moet worden dat rendementsdenken gaat overheersen. Met de afspraken die ik met de onderwijsinstellingen heb gemaakt over de invulling van de kwaliteitsafspraken is een belangrijke stap gezet naar meer ruimte voor kansengelijkheid. Het onderwijs is hiermee ook aan de slag. Dit zal onder meer zichtbaar zijn in het landelijk beeld dat de NVAO in 2020 opmaakt over de stand van zaken omtrent de kwaliteitsafspraken. De eerder aangekondigde maatregelen die ook in deze brief zijn genoemd, sluiten hier op aan. Zo wordt in de komende jaren € 32 miljoen geïnvesteerd in regionale samenwerking tussen het voortgezet onderwijs, middelbaar beroepsonderwijs en hoger onderwijs, ga ik na wat de eerste ervaringen van zijn met de mbo keuzedelen gericht op doorstroom naar het hbo, worden LOB en de studiekeuzecheck verder ontwikkeld en ondersteun ik het Students4Students-programma van het expertisecentrum diversiteit ECHO.

Daarnaast zijn in deze brief enkele aanvullende maatregelen aangekondigd, zoals de onderbouwing van een numerus fixus en de mogelijkheid tot het blokkeren van een besluit daartoe, het in gesprek brengen van de bindend studieadvies-norm, de kaders voor selectie in de master en de gezamenlijke ambitie voor studentenwelzijn.

In het wetsvoorstel over toegankelijkheid en kansengelijkheid in hoger onderwijs, dat ik naar verwachting in de tweede helft van 2019 bij de Tweede Kamer zal indienen, worden enkele van deze maatregelen verder uitgewerkt. Daarnaast ga ik over verschillende onderwerpen in gesprek met het veld om samen te kijken waar de problemen precies zitten, wat de oorzaken zijn en hoe we dit kunnen aanpakken. Ook wil ik samen met het veld kijken hoe we kunnen leren van goede voorbeelden. Want nog niet in alle gevallen weten we wat precies de verschillen tussen studenten veroorzaakt. Waar nodig zal hiernaar (extra) onderzoek worden gedaan. De resultaten hiervan worden meegenomen bij de totstandkoming van de volgende Strategische Agenda hoger onderwijs en onderzoek, die ik verwacht eind 2019 te presenteren.

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