



TER VOORBEREIDING

Aan: MOCW

Hoger Onderwijs en
Studiefinanciering

Van

S.1.2.e

Datum

3 november 2022

Referentie

34249657

Bijlagen

1. Nota ISO en LSVb over bsa
2. Schriftelijke input ISO op bsa
3. Schriftelijk input UNL op bsa
4. Brief UNL en VH over bsa

Intern OCW afgestemd

DGHBWE, HOenS, MBO

nota

Oplegnota overleg aanpassing bsa mbo en ho en
eindmonitor toelatingsrecht mbo.

Aanleiding

Op 7 november heeft u een overleg met de directies MBO en HOenS over de in het coalitieakkoord aangekondigde aanpassingen van het bindend studieadvies (bsa) in het ho en in het mbo. Daarnaast gaat de directie MBO in op de verwachte resultaten van de eindmonitor vroegtijdige aanmelding en toelatingsrecht mbo.

Ter voorbereiding op dit overleg sturen wij u de volgende documenten:

- In deze nota gaan wij in op het bsa in het mbo en in het ho, de input die wij hebben verzameld van betrokkenen zoals studenten en instellingen, de voorstellen tot wijziging en de redenering achter deze voorstellen.
- Achtergronddocumentatie, zoals de schriftelijke input die de directie HOenS heeft ontvangen van studenten en instellingen.

Voorstel

We bespreken graag de volgende punten met u:

1) Aanpassing bsa ho en mbo:

HO:

- Naar welke optie gaat uw voorkeur uit?
- Beslispunten: definiëring 'evident onvoldoende studievoortgang' en bsa in het tweede jaar.
- Hoe ziet u de verdere uitwerking van de aanpassing van het bsa in het ho?

MBO:

- Het advies om te kiezen voor behoud van het bindend gedeelte van het studieadvies in het mbo,
- De voorgestelde aanvullende maatregelen in o.a. wet- en regelgeving, om de rechten van studenten beter te borgen.

Toelichting bsa mbo en ho

Aanpassing bsa in het coalitieakkoord

In het coalitieakkoord is voor zowel het mbo als voor het ho de ambitie uitgesproken om het bsa aan te passen/te verbeteren.

Voor het mbo geeft het coalitieakkoord aan:

"We evalueren zo snel als mogelijk de voor- en nadelen van het bindend studieadvies (BSA) in het mbo en maken daarna een nieuwe afweging over het bindend gedeelte van het studieadvies"

Voor het ho geeft het coalitieakkoord aan:

"Het bindend studieadvies (bsa) wordt aangepast. Studenten die in het eerste jaar niet de bsa-norm halen, krijgen de kans om in het tweede jaar de puntennorm alsnog te halen. Bij evident onvoldoende studievoortgang behoudt de instelling de mogelijkheid om een bindend studieadvies af te geven aan het einde van het eerste jaar en de student te begeleiden naar een beter passende opleiding. Met dit aangepaste bsa dragen we ook bij aan het verhogen van het studentenwelzijn."

Problemen met het bsa

Naast de ambities uit het coalitieakkoord is er ook een maatschappelijke aanleiding om het bsa aan te passen.

In het mbo blijkt uit de eindmonitor van de wet Toelatingsrecht dat de wet voldoende instrumenten en mogelijkheden biedt om het eerste opleidingsjaar van studenten in goede banen te leiden. Belangrijk bij een goede implementatie van de wet en werking van het bsa, is dat scholen werk maken van de aangereikte instrumenten om studenten die een verkeerde studiekeuze hebben gemaakt of onvoldoende voortgang boeken goed te begeleiden, eventueel naar een passend alternatief opleidingstraject. Uit de eindevaluatie komt naar voren dat deze rol nog onvoldoende wordt opgepakt door de scholen en dat de energie en focus om hierop door te pakken afneemt. Argumenten die worden aangevoerd zijn: de effecten van de coronapandemie en onduidelijkheid bij instellingen over wat precies wel en niet mag met het bsa. Samenvattend kan worden geconcludeerd dat de werking van het bsa, zoals de wet beoogd en waarmee de rechten van de student geborgd zijn, tot nu onvoldoende heeft plaatsgevonden.

Ook in het ho worden problemen ervaren met de huidige toepassing van het bsa. Studenten geven aan dat een (hoge) bsa-norm bijdraagt bij aan prestatiedruk en een negatief effect heeft op het welzijn van studenten. Voor mbo studenten zijn hierover geen signalen bekend. HO-Studenten geven aan dat zeker in het eerste studiejaar waarin er veel op de student af komt (vinden woonruimte, nieuwe sociale contacten, financiële zaken, etc.) het bsa een verhogend effect kan

hebben op de prestatiedruk en daarmee schadelijk kan zijn voor het mentaal welzijn. Uit de monitor mentaal welzijn en middelengebruik studenten hoger onderwijs van het RIVM en Trimbos blijkt dat zeker de helft van de studenten (51%) kampt met psychische klachten (NB: hier is geen samenhang met het bsa onderzocht). Verder blijkt uit onderzoek van Panteia dat er winst is te behalen in het verbeteren van flankerend beleid (informatievoorziening, begeleiding, doorverwijsfunctie, etc.).¹ Veel studenten die van opleiding moeten wisselen door het niet behalen van de bsa-norm switcht naar eenzelfde wetenschappelijke discipline (zo'n 40%) of naar een vergelijkbare opleiding bij een ander onderwijsinstituut (zo'n 12%).

Opties voor aanpassing van het bsa

De directies MBO en HOenS hebben een verkenning naar het bsa uitgevoerd om na te gaan op welke manier(en) het bsa verbeterd zou kunnen worden en daarmee invulling kan worden geven aan de ambities uit het coalitieakkoord. Als uitkomst hiervan zetten we in deze nota een aantal opties voor aanpassing op een rij. Voor het ho richting de opties zich vooral op een aanpassing van de vorm van het huidige bsa. Voor het mbo blijft de huidige vorm ongewijzigd maar worden voorstellen gedaan voor een betere werking van het bsa en voor versterking van de rechten en de positie van de student, mede n.a.v. de uitkomsten van de eindmonitor Toelatingsrecht mbo.

Verderop in deze nota (onder stakeholders) gaan wij nader in op de uitkomsten van gesprekken die wij met de betrokken partijen hebben gevoerd.

Mbo:

Om de werking van de wet meer in lijn te brengen met het beoogde doel is het van belang dat scholen meer dan nu de aangereikte en wettelijk verankerde instrumenten ter hand nemen. Hiertoe een aantal voorstellen:

- In de WEB (zie bijlage 3) of via een beleidsregels wordt aanvullend opgenomen wat er van scholen wordt verwacht omtrent hun toelatingsbeleidsbeleid en het bsa. Te denken valt aan: Het aantal voortgangsgesprekken in aanloop naar een bsa, goede kwaliteit van de studiebegeleiding, een tijdige en een goed onderbouwde schriftelijke waarschuwing, voldoende nazorg bij een negatief bsa, en het bieden van maatwerk per student. De Inspectie kan haar toezicht hierop aanpassen en prioriteren.
- De studentenraden worden proactief in positie gebracht en ondersteund bij de uitvoering van hun wettelijk instemmingsrecht op het toelatingsbeleid, schorsing en verwijdering. Inspraak over de aanwezigheid van een transparante bsa procedure maakt hier deel van uit. Evt. kan OCW ondersteunen bij het beter in positie brengen van de studentenraden. We maken afspraken met de MBO Raad om hier gericht werk van te maken.

¹ Zie: <https://www.seor.nl/bindend-studieadvies/index.html>

- De onafhankelijke examencommissie van mbo-instellingen krijgt een taak in het vaststellen of de opleiding heeft voldaan aan de voorwaarden voor het mogen afgeven van een negatief bsa. Op deze wijze borgen we dat binnen de instellingen kwaliteitscontrole op het proces plaatsvindt.
- Opleidingen worden verplicht om het gehanteerde beleid en de spelregels rondom het bsa in de OER op te nemen. Opname in de OER betekent dat de opleidingsteams zich hieraan moeten houden en maakt de afspraken over het bsa beter vindbaar voor studenten.

Dit voorstel heeft een aantal positieve en negatieve aspecten:

Positief is dat met deze voorstellen de positie en de rechten van studenten in aanloop naar een bsa en ook na een negatief bsa beter zijn geborgd. Een goede werking van het bsa in het mbo en het beoogde doel worden beter geborgd. Een negatief bsa kan alleen afgegeven worden als daar een traject aan vooraf is gegaan met goede begeleiding, voldoende voortgangsgesprekken en transparante spelregels. Keerzijde is de vraag of een betere werking van het bsa gerealiseerd kan worden door aanscherping van regelgeving en nadere inkleuring van de huidige wetgeving. We treden hiermee meer in *hoe* instellingen het bsa uit moeten voeren i.p.v. het *wat*.

Hoger onderwijs:

Vlak voor het aantreden van het huidige kabinet is er door uw voorganger reeds een verkenning gevoerd naar de effecten van het bsa en mogelijke aanpassingen. Op basis van onderzoek en gevoerde gesprekken werd in de brief aan de Kamer geconcludeerd: *"de sleutelrol voor het studentsucces zit in de wijze waarop de opleiding het onderwijs, de begeleiding en het studieadvies ten dienste van de student organiseert. Dit lijkt nog bepalender voor het studentsucces, dan of een opleiding wel of geen bindend studieadvies hanteert."*² Wij adviseren daarom in de aanpassing van het bsa dit gegeven (in elke optie) mee te nemen.

Naast het verbeteren van dit 'flankerende' beleid, hebben wij drie opties voor aanpassing van het bsa uitgewerkt. De directie HOenS heeft daarbij een lichte voorkeur voor optie 1.

Onderstaande opties brengen twee belangrijke beslissingspunten met zich mee:

- **Beslispunt 1:** laten we instellingen vrij in het definiëren van 'evident onvoldoende studievoortgang'? Of willen we dit wettelijk inperken?
- **Beslispunt 2:** willen we een mogelijkheid om in het tweede jaar een bsa af te geven?

Tijdens het gesprek op 7 november kunnen we nader ingaan op deze beslispunten.

² Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/06/22/monitor-beleidsmaatregelen-hoger-onderwijs-2020-2021-bsa-ad-monitor-en-evaluatie-eigen-bijdrage-selectieprocedures>

NB: onderstaande opties zijn nog niet concreet besproken met studenten en instellingen. Dit gaan we (met uw akkoord) doen na de interne bespreking op 7 november.

NB: alle hieronder geschetste opties vergen een wetswijziging. Het is binnen de huidige wetgeving (WHW) niet mogelijk om ná het eerste studiejaar (en dus aan het eind van het tweede studiejaar) een bsa te verstrekken.

Optie 1: er komt een wettelijke mogelijkheid om studenten na het tweede jaar een bsa te verstrekken, instellingen vullen een norm voor evident onvoldoende studievoortgang in voor het eerste jaar en de regering behoudt de mogelijkheid om via een AMvB nadere regels te stellen.

Dit houdt het volgende in:

- Instellingen mogen na het eerste studiejaar alleen studenten die 'evident onvoldoende studievoortgang' vertonen van de opleiding verwijderen. Instellingen bepalen zélf wanneer hier sprake van is. (**NB:** zie beslispunten)
- Instellingen moeten de gehanteerde bsa-norm motiveren en aangeven waarom deze norm aansluit op de opleiding en op het begrip 'evident onvoldoende studievoortgang'.
- We creëren een mogelijkheid voor de regering om per AMvB nadere regels te stellen aan de invulling van het bsa in het eerste jaar (bijvoorbeeld een maximaal aantal ECTS). Dit kan ingezet worden wanneer instellingen hun bsa-norm onvoldoende aanpassen aan het begrip 'evident onvoldoende studievoortgang' en onvoldoende motiveren.
- Instellingen krijgen de mogelijkheid (geen plicht) om na het tweede studiejaar een bsa te verstrekken, maar alleen wanneer de student minder dan 100% van het totaal aantal te behalen ECTS uit het eerste jaar heeft behaald (60 ECTS bij voltijdsstudie). (**NB:** zie beslispunten)

Positieve aspecten aan dit voorstel:

- De overheid schept de kaders, waarbij instellingen de mogelijkheid behouden een bsa-norm te kiezen die past bij hun opleiding en de opbouw van hun curriculum.
- Instellingen kunnen in overleg met studenten nagaan welke bsa-norm en welk beleid hieromtrent het beste aansluit op de wensen en behoeften van studenten.
- Dit voorstel dwingt instellingen om (samen met studenten) na te denken over goede motivatie voor het gehanteerde bsa. Daarmee geeft dit voorstel een signaal dat het bsa een belangrijk instrument is en dat er aandacht nodig is voor het bsa en de gevolgen daarvan zoals prestatiedruk, begeleiding, studievoortgang, etc.
- Dit voorstel geeft de mogelijkheid om ook na het eerste jaar de studievoortgang in de gaten te houden en een bsa te hanteren. Wij denken dat dit een eerlijke afweging is tussen studievoortgang en prestatiedruk. Met

deze normen krijgen studenten in het tweede jaar de mogelijkheid om na het eerste studiejaar, wanneer er veel op een student afkomt, alsnog de vakken uit het eerste jaar te halen. Dit sluit ook aan op de tekst uit het coalitieakkoord waarin wordt aangegeven dat studenten in het tweede jaar alsnog de kans krijgen om de puntennorm te halen. Tegelijkertijd krijgen instellingen de mogelijkheid om studenten die na 2 jaar echt nog weinig zijn opgeschoten, te verwijderen. Dit is gelet op het belang van een goede voortgang, redelijk. Uiteraard kunnen er uitzonderingen gelden voor persoonlijke omstandigheden.

Negatieve aspecten aan dit voorstel:

- Er zullen (wellicht grote) verschillen tussen opleidingen blijven bestaan in de gehanteerde bsa-normen, met mogelijk uitschieters naar boven. Hiermee is er geen garantie dat het de prestatiedruk vermindert.
- Het is onduidelijk welke invloed de mogelijkheid om ook na het tweede jaar een bsa te verstrekken zal hebben op de prestatiedruk die studenten ervaren. Mogelijk zorgt dit voor een hogere prestatiedruk.
- De verwachting is dat studenten bij dit voorstel bezwaar hebben tegen de (hoge) mate van beleidsvrijheid voor instellingen om zelf een bsa-norm in te vullen.

Wij denken deze mogelijke nadelige gevolgen zo gering mogelijk te houden door instellingen te verplichten hun bsa-norm te motiveren en door de mogelijkheid te behouden om via nadere regelgeving het beleid rond het bsa nader af te bakenen. Studenten die in het tweede jaar alsnog weggestuurd worden kunnen hun behaalde studiepunten vaak bij een andere opleiding verzilveren in vrijstellingen en zo de studievertraging bij een negatief bsa op een laat moment zo minimaal mogelijk maken.

Optie 2/3: maximumnorm bsa van 30 of 45 ECTS

Het bsa zou ook op een andere manier gewijzigd kunnen worden. Hierbij stelt u een wettelijke limiet aan de norm die opleidingen hanteren voor 'evident onvoldoende studievoortgang' na het eerste jaar. Alle andere punten uit optie 1 (bsa na het tweede jaar, met studenten en met instellingen verkennen hoe we begeleiding kunnen verbeteren) blijven hierbij in stand.

Wij zien twee mogelijkheden om een maximumnorm in te stellen:

Optie 2: maximumnorm van 50% van het totaal aantal te behalen ECTS na het eerste studiejaar (30 ECTS bij voltijdsstudie)

De onderbouwing hierbij is als volgt:

- Deze norm reduceert het opgelegde bsa aanzienlijk. Momenteel ligt de gemiddelde bsa-norm op ongeveer 75% (45 ECTS) na één studiejaar en hebben instellingen de mogelijkheid om de bsa-norm op maximaal 100% van de totaal aantal te behalen studiepunten (60 ECTS bij een voltijdsstudie) te zetten.

- Deze norm sluit aan op de norm die de IND oplegt aan personen die in Nederland verblijven op basis van een verblijfsvergunning voor een studie op het hbo of de universiteit. (NB: een dergelijke verblijfsvergunning kan ingetrokken worden bij 'evident onvoldoende studievoortgang').
- Ook zou deze norm kunnen worden uitgelegd als taal- en rekenkundig de meest zuivere interpretatie van het begrip 'evident onvoldoende'; een 6 (of 5,6) is immers doorgaans voldoende, dus een 5 is evident onvoldoende.

Optie 3: maximumnorm van 75% van het totaal aantal te behalen ECTS na het eerste studiejaar (45 ECTS bij voltijdsstudie)

De onderbouwing hierbij is als volgt:

- Deze norm zit nagenoeg op de gemiddeld gehanteerde bsa-norm. Deze norm reduceert het gemiddelde bsa daarmee niet (aanzienlijk), maar voorkomt wel een zeer hoge bsa-norm.
- Deze norm sluit aan bij een tijdsbestek voor de totale studie van nominale studieduur + 1 jaar, zoals het uitgangspunt ook is in de bekostiging van instellingen. Een student die elk jaar dit puntentotaal haalt zal zijn/haar studie afronden na de nominale studieduur + 1 jaar.
- UNL stelt deze norm voor (zie de ingebrachte schriftelijke input van UNL in een bijlage bij deze nota).

Positieve aspecten aan het stellen van een norm:

- Verschillen tussen opleidingen zullen minder groot worden en we voorkomen excessen in hoge normen.
- Een maximumnorm geeft studenten zekerheid. Het verlagen van de bsa-norm kan positief bijdragen aan het verminderen van prestatiedruk (met name in het eerste studiejaar).

Nadelige aspecten van het stellen van een norm:

- Het hanteren van een maximumnorm beperkt de vrijheid van instellingen om hun bsa-norm aan te passen aan de specifieke kenmerken van de opleiding.
- Het geeft instellingen minder prikkels om hun bsa-norm goed te motiveren aangezien er verwezen kan worden naar de landelijk geldende norm.
- Daarnaast zijn opgelegde normen lastig wetenschappelijk te onderbouwen en kunnen we niet volledig inschatten welke effecten (op studieprestaties, studievertraging, uitval en prestatiedruk) een specifieke norm zal hebben.

Stakeholders/krachtenveld

In de verkenning is gesproken met diverse partijen voor de aanpassing van het bsa. Hieronder gaan we in op de belangrijkste uitkomsten hiervan.

Mbo:

Op 4 oktober jl. heeft nader overleg plaatsgevonden met de MBO Raad en JOB over de uitkomsten van de derde monitor, het bindend gedeelte van het BSA en

de hierboven genoemde voorstellen voor verbetering van de werking van het BSA.

De MBO Raad is voorstander van het behoud van het bindend karakter van het BSA. Ook uit de monitor komt naar voren dat er bij instellingen duidelijk behoefte is aan de mogelijkheid om bij onvoldoende studievordering en uitzicht op diplomering de opleiding te kunnen beëindigen en de student te begeleiden naar een alternatieve opleiding. Bij de verbetervoorstellen die zich richten op aanpassing van wet- en regelgeving vindt de MBO Raad dat OCW niet teveel in het 'hoe' van de uitvoering van het BSA moet treden, dit zien zij als de verantwoordelijkheid van de scholen. Hun voorstel is om eerder in te zetten op een servicedocument "Begeleidingstrajecten en Bindend Studie Advies", waarin een verduidelijking van de huidige regels rondom het bsa wordt opgenomen. Overigens bestaat hierover al een Handreiking BSA van de MBO Raad. Ook zetten zij vraagtekens bij de representativiteit van het onderzoek en vinden zij de spreiding over de scholen en de incidentie van de in de monitor geconstateerde tekortkomingen een aandachtspunt. Mogelijk vragen zij in een later stadium nog om extra middelen om de verbeterpunten op een adequate wijze op te kunnen oppakken. Hier wordt deels in voorzien met de regeling LOB, waarmee € 32 miljoen structureel per jaar vanaf 2022 beschikbaar is voor verbetering en versterking van loopbaanoriëntatie en –(studie)begeleiding.

JOB heeft haar standpunt eerder verwoord in een position paper. In deze paper pleiten zij voor het loslaten van het bindend karakter van het negatief BSA. Tijdens het overleg op 4 oktober jl. heeft JOP aangegeven dat zij wel meerwaarde zien in het BSA als hieraan een traject voorafgaat met voldoende voortgangsgesprekken en goede begeleiding. Ook het bestaan van objectieve, transparante en goed vindbare criteria en informatie rondom het BSA op scholen en bij opleidingen vinden zij een voorwaarde. Verder geeft JOB aan dat zij meer controle op de uitvoering van het BSA door scholen zouden willen zien. Met de hierboven genoemde verbetervoorstellen kunnen zij daarom goed uit de voeten. Als het BSA alleen als instrument dient om bij onvoldoende studievordering de opleiding te kunnen beëindigen, zonder dat daar goede begeleiding aan voorafgaat en zonder transparante spelregels, dan schiet het BSA wat hen betreft het doel voorbij.

Ho:

De belangrijkste punten uit de gesprekken zijn:

- Studenten en instellingen zijn het niet (volledig) eens over de gewenste aanpassing van het bsa. Instellingen wijzen voornamelijk op de toegevoegde waarde die het bsa heeft (student snel op de juiste plek, voorkomen uitval in het tweede jaar) en op de gewenste beleidsvrijheid van opleidingen, terwijl studenten wijzen op de negatieve effecten van een (hoge) bsa norm (prestatiedruk, stress, beperkte verwijzende functie) en aangeven dat een kwalitatief bsa een grotere toegevoegde waarde heeft.

- Studenten en instellingen hebben wel beide zorgen over het welzijn van de student. Studenten geven daarbij voornamelijk aan dat het bsa de prestatiedruk verhoogt en zo een negatief effect heeft op het welzijn. Instellingen wijzen voornamelijk op het feit dat het bsa ervoor zorgt dat studenten niet te lang op een ongeschikte plek blijven zitten en dat een bsa hiermee ook positief kan bijdragen aan het welzijn van de student.
- Studenten en instellingen lezen de maatregel uit het Coalitieakkoord zo dat er ook in het tweede studiejaar een bsa afgegeven zal worden. Dit kan niet onder de huidige wetgeving. Studenten geven wel aan liever geen bsa na het tweede jaar te zien omdat dit bij kan dragen aan een hogere prestatiedruk.
- Ook flankerend beleid rond het bsa (zoals begeleiding, goede doorverwijzing, etc.) wordt belangrijk gevonden door de partijen.

Op basis van bovenstaande verwachten wij dat studenten voornamelijk zullen vragen om het bsa in te perken (lage bsa-norm) en dat zij kritisch zijn op mogelijkheden om ook na het tweede studiejaar een bsa te verstrekken. Wij verwachten dat instellingen zullen vragen om vrijheid om zelf de bsa-normen op te stellen. Wij verwachten dat instellingen kritisch zullen zijn op wettelijke inperking van het bsa (maximumnormen of nadere regels per AMvB).

NB: Studenten en instellingen hebben hun standpunten ook schriftelijk gedeeld met de directie HOenS. Deze schriftelijke input is bijgevoegd bij deze nota.

Vervolg

U heeft de Kamer toegezegd om hen eind van het jaar te informeren over de (mogelijke) aanpassing van het bsa in het ho en het mbo. Wij stellen voor op basis van het gesprek op 7 november deze brief uit te werken en aan u voor te leggen voor het kerstreces, zodoende deze nog dit jaar aan de Kamer gestuurd kan worden.

Achtergrondinfo: huidige situatie bsa

Huidige situatie bsa mbo en ho

Instellingen zijn wettelijk verplicht om studenten aan het einde van het eerste studiejaar een advies te geven over het wel of niet voortzetten van hun opleiding. Voor éénjarige mbo opleidingen is dit na 3 maanden en binnen 4 maanden. Met het studieadvies wordt beoogd verkeerde studiekeuze van studenten in een vroeg stadium van de studie te corrigeren en om uitval en switch in een later stadium te beperken (student op de juiste plek). Instellingen kunnen een bindend studieadvies geven, maar zijn dit niet verplicht. Een negatief bsa waarbij de student de opleiding moet verlaten kan alleen worden gegeven als de student, met inachtneming van zijn persoonlijke omstandigheden (zoals beperking, mantelzorg etc.), niet geschikt moet worden geacht voor de opleiding. Bovendien moet het bevoegd gezag hebben gezorgd voor dusdanige voorzieningen dat de mogelijkheden voor goede voortgang van de opleiding zijn gewaarborgd. Instellingen dienen de student tijdig en schriftelijk te waarschuwen, een redelijk termijn te geven om zijn/ haar studieresultaten alsnog te verbeteren en te voorzien van voldoende voortgangsgesprekken en begeleiding. Het mbo kent daarop aanvullend nog een zorgplicht in de verwijzing naar een andere opleiding (zie hieronder, de verschillen tussen mbo en ho).

Belangrijkste verschillen bsa in het mbo en ho:

- Het bsa is in het ho meer een go/no go moment dan in het mbo. In het mbo wordt er, meer dan in het ho, ingezet op voldoende zorg en begeleiding tijdens het eerste opleidingsjaar zodat het risico op een verkeerde opleidingskeuze, onvoldoende studievoortgang, uitvallen of onnodig switchen zo veel mogelijk wordt beperkt. Het bsa is in het mbo daarmee meer dan in het ho een laatste middel dat ingezet wordt om studenten die evident met de pet naar de opleiding gooien te kunnen verwijderen. In het mbo heeft daarom maar 4% van de studenten te maken met een negatief bsa (derde meting monitor toelatingsrecht over studiejaar 2020-2021). In het ho krijgt tussen de 15 tot 20 procent van de studenten een negatief bsa (**NB:** deze cijfers zijn van vóór de coronacrisis, hogescholen en universiteiten hebben wegens de coronacrisis in grote mate coulance betracht in het bsa).
- Het toelatingsrecht in het mbo creëert maximale toegankelijkheid aan de voorkant met vrije studiekeuze voor de student en aan het eind van het eerste studiejaar het bsa dat de student beschermt als deze in een uitzichtloze situatie dreigt te komen, maar ook om ondoelmatige besteding van middelen te voorkomen.
- In het ho wordt het bsa verbonden aan een minimaal aantal te behalen ECTS. Het mbo kent geen ECTS, maar mbo opleidingen bepalen zelf hoeveel studievoortgang een student moet laten zien om een positief studieadvies te krijgen.
- Mbo-instellingen hebben een uitgebreidere (na)zorgplicht dan instellingen in het ho. In het mbo dient de instelling alle studenten (wel of niet kwalificatieplichtig) bij een negatief bsa een alternatieve opleiding aan te bieden aan de

Datum
12 oktober 2022

eigen instelling. Studenten die niet aan de instelling willen blijven, dienen begeleid te worden naar een alternatief op een andere instelling. Deze zorgplicht geldt voor 8 weken. Er is een uitzondering voor vakinstellingen en AOC's. Deze hoeven de student geen alternatief op de eigen instelling aan te bieden maar wel actief te begeleiden naar een opleiding op een andere instelling.

- De student mag de toelating tot de opleiding worden geweigerd als hij al 3x een negatief bsa heeft ontvangen of 6 jaar zonder diploma te hebben behaald op het mbo zit (mits de student niet meer kwalificatieplichtig is). In het ho kan een termijn worden verbonden aan een bsa.
- Het ho kent al langer een bsa (sinds 1993 is er een verplichting om een advies uit te brengen en in 1997 werd voor het eerst een BSA gebruikt), in het mbo is het recentelijk ingevoerd.

Bijlage 1

Effect van de wet Toelatingsrecht vier jaar na invoering

Algemene conclusies:

- De wet biedt voldoende instrumenten en mogelijkheden om het eerste opleidingsjaar van studenten in goede banen te leiden, maar verbeteringen en beoogde resultaten blijven uit.
- Er is geen effect te zien op uitval, switch of vsv. Hiervoor moeten eerst effecten zichtbaar worden op het niveau van keuzeprocessen of voortgangsbegeleiding.
- Energie en gerichtheid van de implementatie van de wet ebt weg. Nieuwe energie en focus is noodzakelijk.
- Rode draad in de uitkomsten van de monitor vormt de impact die de coronacrisis heeft gehad op het mbo, al verklaart dit niet alles.

Hieronder wordt nader ingegaan op de drie grote onderdelen van de wet: Het toelatingsrecht, de vroegtijdige aanmelddatum en het BSA.

Het Toelatingsrecht:

- Intake: Het besluit over toelating verdwijnt steeds meer uit de intake en deze richt zich voornamelijk op kennismaking en oriëntatie zoals de wet beoogt. Het percentage studenten dat tevreden is over de intake is hoog, maar t.o.v. de voorgaande meting wel gedaald. Er worden geen drempels gezien bij als risicovol aangemerkte doorstroom binnen het mbo, bv van mbo-2 naar mbo-4.
- Informatieplicht en -niveau: Mbo-instellingen voldoen aan de informatieplicht die ze hebben via de website, opendagen, of in mondeling contact. Het informatieniveau van studenten i.r.t. de rechten die de wet hen biedt is licht gedaald. Studenten zeggen minder vaak een gesprek te hebben gehad met iemand van school en ze zijn minder vaak tevreden over de hulp die ze hebben gehad. De onderzoekers pleitten daarom voor het verkennen van andere vormen van communicatie en informatiedeling.
- Het recht op studiekeuzeadvies werkt nog altijd niet zoals beoogd. Het percentage studenten dat hiervan op de hoogte is, is laag. Het is vooral een instrument dat mbo-instellingen inzetten bij de intake.

De vroegtijdige aanmelddatum:

- De vervroegde aanmelddatum werd ook in studiejaar 2021-2022 verschoven van 1 april naar 1 mei. Afgemeten aan de datum van 1 april bleef het percentage vroegtijdige aanmelders echter gelijk aan de jaren daarvoor, namelijk 52 procent. Er treedt vooralsnog geen verdere stijging op.
- Op een beter keuzeprocess en betere opleidingskeuzes heeft de vroegtijdige aanmelddatum vooralsnog geen effect gehad dus ook niet op de percentages uitval of switchen tijdens het eerste opleidingsjaar; de doelen van de wet.

- Er is nader onderzoek nodig naar het effect van de vroegtijdige aanmelding op het keuzeproces van de studenten: op de voorbereidingen in het vmbo, op de activiteiten van het mbo voorafgaand aan de inschrijving en op de verschillen hierbij tussen diverse instroomgroepen.
- Het aantal NF-opleidingen neemt af (van 684 in 2019-2020 naar 588 in 2021-2022) en de zorg dat er NF-opleidingen zouden bestaan in sectoren waarin er nijpende arbeidsmarkttekorten zijn, blijkt onterecht. Slechts bij 22% van de NF-opleidingen blijkt het aantal aanmeldingen hoger dan het aantal beschikbare plaatsen. De belangrijkste redenen om een numerus fixus in te stellen zijn gebrek aan werkgelegenheid en tekort aan stageplaatsen.

Het BSA:

- Beleid en procedures zijn inmiddels geformuleerd door mbo-instellingen. Veel instellingen hebben hun begeleiding geëvalueerd en het begeleidingstraject verbeterd.
- Een gemeenschappelijke uitvoeringspraktijk van het BSA is er tot nu toe echter niet. Het gaat dan om vorm, spelregels en toepassing. Gevolg hiervan is dat minder studenten weten of ze een BSA hebben gehad en er minder studenten vooraf op de hoogte waren over het BSA in het eerste jaar.
- De coronagevolgen bemoeilijkte het implementatieproces. In de praktijk bleek het lastig om voortgangsgespreken te houden, het was moeilijker om zicht te houden op de studievoortgang en op het voldoen aan de eisen voor een BSA.
- Een negatief BSA werd met grote terughoudendheid gegeven. Rondom het negatieve advies en de nazorg zijn nog de nodige verbeteringen te realiseren. Vier procent van de studenten zegt een negatief BSA te hebben gehad.
- Voortgangsgesprekken. Minder dan 50% van de studenten heeft er twee of meer gehad. Het percentage studenten dat zegt geen enkel voortgangsgesprek te hebben gehad, is gestegen. De meeste studenten zijn nog altijd (zeer) positief over de voortgangsgesprekken, maar het percentage tevreden studenten lag in deze meting beduidend lager.

Draagvlak voor het BSA:

- Uit de monitor blijkt dat het draagvlak voor het BSA onder mbo-instellingen nogal varieert en vanwege de coronabeperkingen niet goed is vast te stellen.
- Wel lijkt er duidelijk behoefte aan de tweede functie van het BSA, namelijk de mogelijkheid om bij onvoldoende studievordering en uitzicht op diplomering de opleiding te kunnen beëindigen en te begeleiden naar een alternatieve opleiding, al dan niet binnen de instelling.
- Minder draagvlak lijkt te bestaan voor de eerste functie, Het BSA als instrument voor voortgangsbegeleiding. Een derde van de bevroagde teammanagers en beleidsmedewerkers vindt dat het BSA positief heeft bijgedragen aan het versterken van de studievoortgang en begeleiding. Anderen zien geen meerwaarde, vinden het te veel een strafmaatregel en niet passend voor sommige doelgroepen (met name voor studenten bbl en Entree).

Datum
12 oktober 2022

Dit correspondeert niet met de ervaring van een toenemend aantal studenten dat zegt slechts één of geen enkel voortgangsgesprek te hebben gehad.

Bijlage 2

Voor- en nadelen van het BSA

Voordelen

- Het BSA is een instrument om een student tijdig (na 9-12 maanden) naar een andere opleiding te begeleiden wanneer deze evident niet op de juiste plek zit.
- Het BSA in de huidige vorm biedt mbo-instellingen ruimte voor maatwerk op opleidings- en studentniveau. Er kan naar de voortgang van individuele studenten worden gekeken omdat er geen uniforme eisen zijn over studievoortgang.
- Het BSA biedt een richtpunt voor studenten met als doel dat zij meteen in het eerste jaar van hun opleiding serieus aan de slag gaan.
Het BSA is een laatste redmiddel van mbo-instellingen voor studenten die niet willen studeren maar wel kwalificatie plichtig zijn. Zonder het BSA kunnen deze studenten ingeschreven blijven totdat de regels rond studiefinanciering voor hen een beperking opwerpen. Voor de onderwijsinstellingen:
 - o Is dit in strijd met een doelmatige besteding van middelen.
 - o Vergroot dit de kans op uitval in een later stadium, waarbij de kans op studieschuld ook hoger wordt.
- Studenten op niveau 1 en 2 krijgen studiefinanciering in de vorm van een gift en kunnen jaren ingeschreven blijven zonder dat de school in kan grijpen bij onvoldoende resultaat of motivatie.

Nadelen:

- Er zijn verschillen in de vormgeving van het BSA tussen opleidingen en instellingen, wat tot ongelijkheid tussen studenten kan leiden. De voordelen voor scholen om maatwerk te bieden kan ook leiden tot onduidelijkheid bij studenten en (ervaren) ongelijke regels.
- Er kan onduidelijkheid ontstaan over wat precies voldoende studievoortgang is. Hierdoor kunnen studenten zich moeilijk verweren tegen een negatief BSA. Kanttekening is wel dat in de wet is bepaald dat scholen die duidelijkheid moeten geven (maar dat is dus nog niet overal op orde).
- Er kan onduidelijkheid bestaan over wat er precies bedoeld wordt met persoonlijke omstandigheden en hoe die meegewogen moeten worden.
- De studievoortgangseis kan voor een toename van prestatiedruk zorgen en verminderd mentaal welzijn. Hier zijn op dit moment echter geen signalen over.

Bijlage 3

Artikel 8.1.7a. Bindend studieadvies

1. Het bevoegd gezag brengt aan iedere student die zich inschrijft, advies uit over de voortzetting van zijn opleiding. Aan degenen die zijn ingeschreven voor een opleiding waarvan studieduur als bedoeld in [artikel 7.2.4a, derde lid](#), één volledig studiejaar bedraagt wordt dit advies uiterlijk binnen vier kalendermaanden na aanvang van de opleiding gegeven, doch niet eerder dan drie maanden na aanvang. Aan degenen die zijn ingeschreven voor een opleiding als bedoeld in artikel 7.2.4a, derde lid, die meer dan één volledig studiejaar bedraagt wordt dit advies na ten minste negen kalendermaanden en uiterlijk aan het eind van het eerste studiejaar van de opleiding gegeven.
2. Aan een advies als bedoeld in het eerste lid kan het bevoegd gezag een besluit tot ontbinding van de onderwijsovereenkomst, bedoeld in [artikel 8.1.3](#), verbinden. Tot ontbinding wordt slechts overgaan indien:
 - a. de student naar het oordeel van het bevoegd gezag, met inachtneming van de bij ministeriële regeling vastgestelde persoonlijke omstandigheden, onvoldoende vordering heeft gemaakt in de opleiding;
 - b. het bevoegd gezag heeft gezorgd voor zodanige voorzieningen dat de mogelijkheden voor goede voortgang van de opleiding zijn gewaarborgd, en
 - c. het bevoegd gezag de desbetreffende student een schriftelijke waarschuwing heeft gegeven onder bepaling van een redelijke termijn waarbinnen de studieresultaten ten genoegen van het bevoegd gezag dienen te zijn verbeterd.
3. Van de student waarvan de onderwijsovereenkomst op grond van het tweede lid is ontbonden, wordt de inschrijving voor de desbetreffende opleiding aan de betrokken instelling beëindigd. De student kan niet opnieuw aan die instelling voor die opleiding worden ingeschreven. Het bevoegd gezag spant zich in de student te ondersteunen en begeleiden naar een andere opleiding al dan niet aan die instelling, rekening houdend met diens voorkeuren. Artikel 8.1.3, vijfde lid, is daarbij van overeenkomstige toepassing op een student op wie de Leerplichtwet 1969 niet meer van toepassing is. Het bevoegd gezag biedt de student in elk geval de mogelijkheid zich te laten inschrijven aan een andere opleiding aan die instelling waarvoor de inschrijving wel mogelijk is. De vorige volzin geldt niet voor beroepscolleges als bedoeld in artikel 1.3.2 of als het een student betreft op wie artikel 8.1.1c, derde lid, onderdeel a of b, van toepassing is.

Datum
12 oktober 2022

- 4.** Het bevoegd gezag stelt ter uitvoering van de voorgaande leden nadere regels vast. Deze regels hebben in elk geval betrekking op de te behalen studieresultaten en de voorzieningen, bedoeld in het tweede lid.
- 5.** Tegen het advies, bedoeld in het eerste lid, staat binnen twee weken na het uitbrengen van het advies, beroep open bij de Commissie van beroep voor de examens, bedoeld in artikel 7.5.1. De artikelen 7.5.1 tot en met 7.5.4 zijn van overeenkomstige toepassing.



TER BESLUITVORMING

Aan: MOCW

Bespreking proceHoger
Onderwijs en
Studiefinanciering

Van

S.1.2.e

Datum

07 december 2022

Referentie

35066619

Bijlagen

1. Brief UNL/VH standpunt bsa
2. Brief Universiteitsraad
Universiteit Leiden over bsa

Intern OCW afgestemd

DGHBWE, HOenS

nota

Aanpassing bsa ho

Aanleiding

Op 7 november jl. heeft u in overleg met de directie HOenS aangegeven een nadere uitwerking te willen van de in het coalitieakkoord aangekondigde aanpassing van het bsa¹ waarbij u aangaf dat een betere balans tussen mentaal welzijn en studievoortgang centraal moest staan. U heeft destijds gevraagd om een routekaart uit te werken waaruit blijkt wat we op korte- middellange- en lange termijn doen om dit doel te bereiken.

De directie HOenS heeft dit nader verkend met studenten en instellingen en heeft een routekaart opgesteld. Wij leggen u hierbij deze routekaart voor en vragen een besluit over de routekaart en over de voorgestelde wetwijziging (beide punten zijn beschreven in de toelichting).

Beslispunten

Gaat u akkoord met:

- De geadviseerde routekaart (zie toelichting), waarbij wordt ingezet op het versterken van flankerend beleid, het verbeteren van mentaal welzijn en een wetwijziging.
- Het wijzigen van de wet om de in het coalitieakkoord aangekondigde maatregel te implementeren. Dit betekent:
 - o Het wettelijk mogelijk maken dat er na het tweede studiejaar een bsa wordt verstrekt aan studenten die niet alle studiepunten in het eerste jaar hebben behaald (60 ECTS).
 - o Een landelijke norm voor 'evident onvoldoende studievoortgang' instellen op 50% van het totaal aantal te behalen ECTS. Dit betekent dat studenten na het eerste jaar alleen een negatief bsa kunnen ontvangen wanneer zij niet aan deze norm van max 30 ECTS hebben voldaan.
 - o **NB:** bij uw akkoord zullen wij met WJZ in overleg gaan over de planning en vormgeving van een wetwijziging.
- De Tweede Kamer hier begin 2023 per brief over te informeren.

¹ "Het bindend studieadvies (bsa) wordt aangepast. Studenten die in het eerste jaar niet de bsa-norm halen, krijgen de kans om in het tweede jaar de puntennorm alsnog te halen. Bij evident onvoldoende studievoortgang behoudt de instelling de mogelijkheid om een bindend studieadvies af te geven aan het einde van het eerste jaar en de student te begeleiden naar een beter passende opleiding. Met dit aangepaste bsa dragen we ook bij aan het verhogen van het studentenwelzijn."

NB: met uw akkoord zullen wij deze voorstellen bespreken met studenten en instellingen en zullen wij een concept Kamerbrief opstellen.

Mbo:

In het coalitieakkoord wordt tevens een evaluatie van het bsa in het mbo aangekondigd.² Aanpassing van het bsa in het mbo volgt uit de resultaten van de derde monitor vroegtijdige aanmelding en toelatingsrecht en uit de gesprekken die de directie mbo met de MBO Raad, het Job en met u heeft gevoerd. Een aanpassing van het bsa in het mbo ziet met name op aanscherping van de uitvoeringspraktijk van het huidige bsa, terwijl aanpassing van het bsa in het ho tevens om een wetswijziging vraagt. Dit verschil in aanpak tussen het mbo en het ho vloeit mede voort uit het coalitieakkoord. Het coalitieakkoord vraagt om het bsa in het mbo te evalueren, terwijl er wordt aangegeven dat het bsa in het ho wordt aangepast. De voorgestelde aanpassing van het bsa in het ho vraagt om een wetswijziging (zie ook onder toelichting).

De aanpassingen van het bsa in het mbo en in het ho werken we verder uit in één gezamenlijke Kamerbrief die begin 2023 naar de Tweede Kamer zal worden gestuurd.

Kernpunten

De directie HOenS heeft de maatregel uit het coalitieakkoord nader verkend met studenten en instellingen en is daarbij nagegaan hoe er een betere balans gevonden kan worden tussen mentaal welzijn en studievoortgang. Uit deze verkenning komt het volgende naar voren:

- **Mentaal welzijn:** zowel studenten als instellingen geven aan dat het verbeteren van mentaal welzijn prioriteit heeft. In dit kader wordt een brede aanpak mentaal welzijn opgesteld.
- **Flankerend beleid:** studenten en instellingen geven aan dat er verbeteringen mogelijk zijn in het flankerend beleid rond het bsa (begeleiding, goede nazorg bij een negatief bsa, etc.), maar hebben op dit moment geen duidelijke (en gedeelde) aanpak om hier verbetering in aan te brengen.
- **Wetswijziging bsa:** om het bsa aan te passen conform de maatregel uit het coalitieakkoord is een wetswijziging nodig. Zoals eerder met u besproken zijn studenten en instellingen het niet eens over de gewenste aanpassing van het bsa.

Toelichting

Hieronder gaan wij nader in op de voorgestelde routekaart en de wetswijziging. Zoals eerder aangegeven in deze nota is een wetswijziging nodig om de in het coalitieakkoord aangekondigde wijziging van het bsa te implementeren.

² "We evalueren zo snel als mogelijk de voor- en nadelen van het bindend studieadvies (BSA) in het mbo en maken daarna een nieuwe afweging over het bindend gedeelte van het studieadvies"

Routekaart

Wij adviseren de volgende routekaart:

- **Op korte en middellange termijn:**
 - 1) inzetten op het versterken van flankerend beleid. Ons voorstel hierbij is dat we:
 - o Instellingen vragen om in afstemming met de studentenbonden zelf een actieplan op te stellen voor de verbetering van flankerend beleid. OCW kan dit actieplan financieren als ze dit vóór de voorjaarsbesluitvorming (februari) opstellen.
 - o Alternatief: indien het de VH en UNL niet lukt om met een gedegen en gedragen plan te komen voor de verbetering van het flankerende beleid, zullen we – met uw toestemming – hiervoor zelf een plan en/of regeling opstellen, bijvoorbeeld middels een subsidieregeling.
 - o **NB:** één van bovenstaande opties kan gefinancierd worden vanuit financiële middelen die gereserveerd zijn in de reeks vervolgopleidingen uit het coalitieakkoord. Hiervoor is in 2024 € 5,5 mln en vanaf 2025 € 10,5 mln beschikbaar. Deze middelen staan op dit moment nog op de aanvullende post bij het ministerie van Financiën en onderliggend plan moet worden afgestemd en goedgekeurd, voor we deze middelen op onze begroting ontvangen.
 - 2) inzetten op een versterking van het mentaal welzijn. Conform het bestuursakkoord werken we samen met de koepels en studentenorganisaties aan een kader voor een integrale aanpak studentenwelzijn. Hier is vanaf 2023 jaarlijks € 15 mln voor gereserveerd. Om onderwijsinstellingen te faciliteren en ondersteunen bij de implementatie van een integrale aanpak wordt er een landelijke handreiking ontwikkeld met evidence based interventies. Daarnaast wordt momenteel een onderzoek verricht naar de oorzaken van stress en prestatiedruk bij studenten. Het bsa wordt als mogelijke factor voor stress meegenomen in dit onderzoek.
- **Op lange termijn:** implementatie van een wetswijziging waarmee het bsa wordt aangepast. Via een wetswijziging wordt invulling gegeven aan de maatregel uit het coalitieakkoord door (de hoogte van) het bsa na het eerste jaar te beperken en door het mogelijk te maken om ook na het tweede jaar een bsa te verstrekken. Daarnaast zullen acties uit het kader integrale aanpak studentenwelzijn en op het gebied van het flankerend beleid parallel ook nog doorlopen.

Wetswijziging bsa

Op basis van uw input en de verkenning die wij hebben uitgevoerd bij studenten en instellingen adviseren wij u het volgende:

- Het wettelijk mogelijk te maken dat er een bsa na het tweede studiejaar wordt verstrekt, maar alleen wanneer een student niet 100% van het aantal ECTS (60 bij voltijdsstudie) uit het eerste jaar/alle eerstejaarsvakken heeft gehaald.

- De wet aan te passen om een landelijke norm voor 'evident onvoldoende studievoortgang' in te stellen. Instellingen mogen dan na het eerste studiejaar alleen studenten verwijderen die niet aan deze norm voldoen.
- Deze landelijke norm voor 'evident onvoldoende studievoortgang' in te stellen op 50% van het totaal aantal te behalen ECTS (30 ECTS bij voltijdsstudie).
- Concreet betekent dit dat studenten in het eerste studiejaar 50% van het totaal aantal ECTS moeten behalen en in het tweede studiejaar alle nog resterende ECTS uit het eerste jaar (propedeuse in 2 jaar) moeten halen.
 - o NB: dit zijn de maximale normen. Instellingen mogen minder strenge normen hanteren en kunnen er ook voor kiezen geen bsa te hanteren. Het betreft dus, net zoals nu het geval is, een mogelijkheid om een bsa te hanteren en geen verplichting.
- **NB:** alternatief is om instellingen zelf normen op te laten stellen voor evident onvoldoende studievoortgang. Hierbij kunnen waarborgen worden gehanteerd. Zo kunnen instellingen worden verplicht om de gehanteerde norm goed te motiveren en/of kan er een mogelijkheid worden ingevoegd om per AMvB nadere regels te stellen aan de gehanteerde normen. Echter, instellingen kunnen in deze situatie nog steeds hoge bsa-normen hanteren.

De voorgestelde wetswijziging geeft uitvoering aan de maatregel uit het coalitieakkoord waarin staat beschreven dat alleen studenten met 'evident onvoldoende studievoortgang' na het eerste jaar verwijderd mogen worden en dat studenten de kans krijgen om in het tweede studiejaar alsnog aan de puntennorm te voldoen.

Wij denken dat dit een goede afweging is van de belangen en signalen die wij binnenkrijgen. Onze redenering is hierbij als volgt:

- Er zijn (veel) zorgen over het welzijn van studenten. Deze signalen tonen aan dat de prestatiedruk voor studenten regelmatig (te) hoog is en dat dit schadelijke gevolgen kan hebben voor de mentale gezondheid.
- Momenteel ligt het gemiddelde gehanteerde bsa rond de 75% van het totaal aantal te behalen ECTS (45 punten bij voltijdsstudie). Door een norm van 50% te hanteren wordt het bsa en de bijbehorende prestatiedruk substantieel verlaagd.
- Een norm van 50% (30 ECTS in het eerste jaar) sluit aan bij de gehanteerde norm voor 'onvoldoende studievoortgang' uit de 'Gedragscode internationale student'.³ Deze norm hanteert de IND (voor een visum op basis van een studie moeten studenten van buiten de EER aantonen dat zij voldoende studievoortgang vertonen). Deze norm is opgesteld met input van een landelijke commissie waar ook instellingen onderdeel van uitmaken.
- Door een bsa na twee jaar mogelijk te maken (van maximaal 100% van het aantal ECTS uit het eerste studiejaar) hebben instellingen mogelijkheden om

³ Zie artikel 5.5 van: <https://www.internationalstudy.nl/wp-content/uploads/2017/03/Gedragscode-2017.pdf>

de eerste twee studiejaar de voortgang goed te bewaken, terwijl studenten in het eerste studiejaar meer ruimte krijgen om te wennen aan de nieuwe studiesituatie (andere onderwijsvorm, nieuwe sociale omgeving, vinden van woonruimte, etc.). Wij denken dat hiermee een gezondere balans tussen mentaal welzijn en studievoortgang ontstaat.

- Door actief in te zetten op het verbeteren van flankerend beleid en een brede aanpak voor mentaal welzijn (korte- en middellange termijn) verwachten we dat instellingen en studenten actiever in gesprek gaan over studievoortgang, prestatiedruk en mentaal welzijn. Dit zorgt ervoor dat instellingen en studenten al in een vroeg stadium nadenken over de geschiktheid van de studie en dat zoveel mogelijk wordt voorkomen dat studenten (te) lang op een niet passende plek zitten.

Er zitten mogelijk ook nadelen aan dit voorstel. Zo geeft het voorstel instellingen minder ruimte om het bsa zelf vorm te geven en af te stemmen op de inhoud van de opleiding (curriculum, flankerend beleid, etc.). Dit zou eventueel (deels) ondervangen kunnen worden door instellingen de mogelijkheid te bieden om gemotiveerd en in beperkte mate (zoals max 3 ECTS) af te laten wijken van de gehanteerde norm voor evident onvoldoende studievoortgang. Daarnaast is het onduidelijk of het hanteren van een bsa in het tweede studiejaar effecten heeft op de prestatiedruk en daarmee op de mentale gezondheid van studenten. Ook kan de studievoortgang verminderen wanneer studenten 'naar de norm' presteren (en daarmee minder studiepunten behalen). Om tot een gezondere balans te komen tussen mentaal welzijn en studievoortgang denken wij echter dat het de voorkeur heeft om een landelijke norm voor evident onvoldoende studievoortgang in te stellen.

Reacties koepels en studentenorganisaties

- Instellingen hebben aangegeven dat zij zelf de mogelijkheid willen om een bsa-norm op te stellen zodat dit goed ingepast kan worden in de specifieke opleiding. Instellingen zullen het daarom niet eens zijn met het hanteren van een landelijke norm voor evident onvoldoende studievoortgang. UNL en de VH hebben u onlangs per brief geïnformeerd over dit standpunt (brief bijgevoegd bij deze nota). Ook de universiteitsraad van de Universiteit Leiden heeft een dergelijk standpunt per brief met u gedeeld (ook bijgevoegd bij deze nota).
- Studentenorganisaties hebben aangegeven dat zij de norm van 50% te hoog vinden en hebben bezwaren bij een bsa na het tweede studiejaar.

Wij denken bovenstaande nadelen zoveel mogelijk te kunnen ondervangen door breed in te zetten op een verbetering van het mentaal welzijn en het flankerend beleid rond het bsa. Daarnaast denken wij dat het voorstel zo goed mogelijk recht doet aan de verschillende belangen en standpunten van studenten en instellingen en dat deze aanpassing van het bsa zorgt voor een betere balans tussen mentaal welzijn en studievoortgang.

Datum
7 december 2022

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden
n.v.t.


Dia 1

 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Overleg Kamerbrief en randvoorwaarden bsa

Hoofdvraag: willen we in Kamerbrief aankondigen dat persoonlijk gesprek onderdeel gaat zijn van wetsvoorstel?

Dia 2



Aanleiding gesprek

- BSA-brief nog niet doorgestuurd naar CWIZO:
 - Voornaamste punt: willen we persoonlijke gesprekken onderdeel maken van wetsvoorstel?
 - Gesprek dient om informatie te geven over de huidige praktijk, mogelijkheden om persoonlijk gesprek te borgen en uitvoeringsconsequenties.
 - Op basis hiervan heeft directie HO&S een advies opgesteld.


Dia 3



Huidige uitvoeringspraktijk

Wettelijk: <ul style="list-style-type: none">(schriftelijke) waarschuwing, waarbij student de tijd krijgt om studieresultaten te verbeteren.Meerweggang persoonlijke omstandigheden.Student heeft toegang tot faciliteiten t.b.v. goede studievoortgang.Student heeft recht om gehoord te worden voordat overgegaan wordt tot negatief bsa.Student heeft recht op een advies over de voortzetting van de studie (ongeacht positief of negatief bsa).	Praktijk: <ul style="list-style-type: none">Instellingen sturen schriftelijke waarschuwingen, met veelal een uitnodiging voor een gesprek.Op verzoek van de student gesprek over studievoortgang/bsa.Behoeft aan gesprek verschilt per student (bv: sommige studenten weten al dat ze gaan stoppen of weten al naar welke studie ze willen switchen).Studenten zijn niet altijd bereikbaar voor instellingen (bv: omdat ze zich voor feb of voor negatief bsa al hebben uitgesproken).Wens studenten: betere kwaliteit begeleiding (actieve open benadering, goed geschoofde begeleiders, etc.)
---	--

Dia 4




Opties aanpassing randvoorwaarden

• We zien verschillende opties om de huidige randvoorwaarden aan te passen en een persoonlijk gesprek te borgen:

1. **Invetten op flankerend beleid:** lespels en bonden stellen een plan op voor flankerend beleid. Via dit plan kunnen we afspraken maken over praktische verbetering in de huidige begeleiding en informatievoorziening (meer persoonlijke benadering, actiever studentenbeheerders, etc.). Deze afspraken zijn juridisch niet afdwingbaar (maar wel na te gaan via monitoring van het wetsvoorstel).
2. **Wettelijk recht voor studenten op persoonlijk(e) gesprek(ken):** er kan wettelijk verankerd worden dat studenten op verzoek recht hebben op persoonlijke gesprekken. Bijvoorbeeld wanneer zij een waarschuwing ontvangen over hun studievoortgang.
3. **Wettelijke plicht voor instellingen/wederzijdse plicht:** inste lingen kunnen wettelijk verplicht worden om studenten te benaderen voor persoonlijke gesprekken (en studenten kunnen verplicht worden om aan gesprek deel te nemen). Instellingen kunnen pas een negatief bsa verstrekken als zij voldoende inspanning hebben geëgd om een persoonlijk gesprek te voeren met de student en de student te begeleiden.

4

Dia 5



Uitvoeringsconsequenties

• Bij een wettelijke verankering (opties 2 en 3) zien wij verschillende uitvoeringsconsequenties:

- **Juridisch/uitvoering:** bij een (wederzijdse) plicht gaat de wet nauw in op de uitvoering. De uitvoering roept nog namelijk verschillende vragen op, zoals: moeten er uitzonderingen zijn op een eventuele aanwettelijkheidsplicht voor studenten (diets, familieomstandigheden, etc.)? Hoeveel gesprekken? Wanneer moeten de gesprekken plaatsvinden? Wat als de student de uitnodiging mist, etc.
- **Kosten:** instellingen zullen meer persoonlijke gesprekken moeten voeren met studenten. Daarnaast zullen er bij een (wederzijdse) plicht ook administratieve kosten zijn (gesprekken opslaan ter bewijsvoering dat dit heeft plaatsgevonden). Wij verwachten dat zij dit fen aangeven hier extra kosten voor te maken en dat zij daarom extra financiële middelen nodig hebben voor de uitvoering.
- **Daten:** we zien in de praktijk dat niet alle studenten behoefte hebben aan een persoonlijk gesprek. Daarnaast zijn er studenten die zelf een gesprek aanvragen wanneer zij hier behoefte aan hebben. Dit zal ook na wetgeving het geval zijn. Het is de vraag in hoeverre zich dit verhoudt tot een (wederzijdse) plicht tot persoonlijke gesprekken en voor welke studenten een juridische verankering toegevoegd waarde heeft.
- **Verschil mbo:** mbo-studenten hebben recht op voortgangsgesprek uitmondend in studaadvisies. Bij dreigend negatief bsa recht op schriftelijke waarschuwing.

5

Dia 6



Advies

• Op basis van voorgaande adviseren wij het volgende:

- In Kamerbrief aangeven dat we in het wetsvoorstel ingaan op randvoorwaarden.
 - In de brief gaat u dan in op de hoofdlijnen van het wetsvoorstel (30/60 punten), als uitgangspunt voor het gesprek met de Tweede Kamer.
- Voor het wetsvoorstel mogelijke aanpassingen in randvoorwaarden nader verkennen met studenten en instellingen.
 - Daarbij in ieder geval nagaan of een recht voor studenten op persoonlijke gesprekken van toegevoegde waarde is en eventueel een plicht voor instellingen.
- Niet aansturen op een wederzijdse plicht tot het voeren van persoonlijke gesprekken.
 - Gezien de geschetste uitvoeringsconsequenties

6



TER BESLUITVORMING

Aan: MOCW

Hoger Onderwijs en
Studiefinanciering

Van

S.1.2.e

Datum

07 maart 2023

Referentie

37173450

Bijlagen

1. Kamerbrief bsa
2. Aanbiedingsformulier CWIZO
3. Brief Studentenraad UT

Intern OCW afgestemd

DGHBWE, FEZ, HOenS, MBO,
WJZ

Interdepartementaal

afgestemd

Fin

nota

Aanbieding brief bsa aan CWIZO

Aanleiding

Op 6 maart heeft u een Kamerbrief over het bindend studieadvies (bsa) besproken met de directies HO&S en MBO. Op basis van uw opmerkingen hebben wij een nieuwe versie van deze brief opgesteld (zie bijlage). Wij vragen uw akkoord om deze brief naar de CWIZO, het ambtelijk voorportaal voor de ministerraad, te sturen.

Geadviseerd besluit

- Wij adviseren u akkoord te gaan met agendering van bijgevoegde brief in de CWIZO van 20 maart (aanlevering stukken vrijdag 10 maart).

Kernpunten

De brief gaat in op de volgende punten:

- U ziet dat studenten momenteel een (te) hoge prestatiedruk ervaren. Dit is niet goed voor de student zelf en draagt niet bij aan goed onderwijs (uitval, studieachterstanden, etc.).
- U kondigt daarom voor het ho aan dat u voornemens bent de vrijheid van instellingen wettelijk te beperken zodoende zij in het eerste jaar maximaal een bsa-norm van 30 studiepunten kunnen hanteren.
- U wilt dit gepaard laten gaan met de mogelijkheid om een bsa-norm in het tweede jaar te hanteren van maximaal 60 studiepunten.
- U wilt de randvoorwaarden rond het bsa (wettelijk) aanscherpen en juridisch borgen dat studenten die het bsa niet (dreigen te) halen in gesprek gaan met de instelling en vice versa.
- **Toezegging:** u geeft aan dit wetsvoorstel zo snel mogelijk naar de Tweede Kamer te sturen met beoogde inwerkingtreding per studiejaar 2025-2026.
- Voorts geeft u aan in gesprek te gaan met het ISO, LSVb, de VH en UNL over het verbeteren van het flankerend beleid. **Toezegging:** u geeft aan de Tweede Kamer rond de zomer te zullen informeren over de uitkomsten van deze gesprekken.
- Voor wat betreft het mbo geeft u (MOCW) aan het bsa meer in lijn te gaan brengen met de bedoeling van het instrument: ervoor zorgen dat de student met de juiste begeleiding een passende opleiding kan voltooien. Deze verbeteringen richten zich op de uitvoeringspraktijk; de wettelijke kaders worden in het mbo niet aangepast.

- U geeft het studentwelzijn breed te verbeteren en geeft aan dat u de Tweede Kamer hier vóór de zomer nader over informeert.

Toelichting

De aanpassing van het bsa voor het ho is besproken met betrokken partijen zoals ISO, LSVb, VH en UNL. U heeft uw plannen voor aanpassing van het bsa op 27 januari jl. in een bestuurlijk overleg besproken met deze partijen. Wij verwachten de volgende inbreng van betrokkenen op de inhoud van de (concept)brief.

Verwachte inbreng departementen:

- **FIN** zal mogelijk aangeven dat er in de brief niet te uitvoerig in kan worden gegaan op de plannen rond flankerend beleid en het verbeteren van begeleiding van studenten. Er staat momenteel een claim uit bij FIN om extra financiële middelen in te zetten voor de verbetering van flankerend beleid.
 - In reactie hierop is in de Kamerbrief expliciet aangegeven dat goed flankerend beleid en goede begeleiding momenteel al een taak is van de instellingen en onderdeel van de bekostiging. In die zin is het niet noodzakelijk dat instellingen hier extra middelen voor krijgen. Echter, dit flankerende beleid is niet op elke instelling even goed geregeld en zal nog belangrijker worden met de voorgestelde aanpassing van het bsa. Om die reden willen we de wetswijziging gepaard laten gaan met een financiële impuls (claim bij FIN) aan het flankerende beleid en de begeleiding.
- **JenV** zal mogelijk aangeven dat er voor het wetsvoorstel een wetgevingstoets uitgevoerd moet worden.
 - In de planning van het wetsvoorstel is rekening gehouden met het uitvoeren van een wetgevingstoets.

Verwachte inbreng veldpartijen:

- **ISO/LSVb:** zullen naar verwachting aangeven dat ze voor afschaffing van het bsa zijn, maar een verlaging als stap in de goede richting zien. Daarnaast vragen ISO en LSVb aandacht voor kwalitatief goede begeleiding van studenten. In de brief gaat u hier ook op in.
- **Studentenraden:** verschillende studentenraden hebben zich per brief uitgesproken tegen een verlaging van het bsa. Studentenraden geven aan dat een verlaging van het bsa ten koste kan gaan van de studievoortgang en de kwaliteit van het onderwijs. De studentenraad van de Universiteit Twente heeft u hier onlangs een brief over gestuurd (zie deze brief bijgevoegd bij deze nota). Eerder heeft u brieven van soortgelijke strekking ontvangen van de studentenraden van de TU Delft, de Universiteit Wageningen, de Universiteit Groningen en de Universiteit Leiden.

- **UNL:** zal naar verwachting aangeven dat ze het oneens zijn met het verlagen van het bsa en met de juridische borging van voortgangsgesprekken. Naar verwachting zullen zij aangeven dat de voorgestelde maatregelen leiden tot een lager studierendement, een later moment van uitval (minder in het eerste jaar, meer in latere jaren) en hogere (administratieve) lasten voor instellingen als gevolg van studenten die langer studeren en administratieve lasten rond voortgangsgesprekken.
 - o In de Kamerbrief is aangegeven dat een lagere prestatiedruk, waarbij studenten beter in hun vel zitten, er ook voor zorgt dat studenten zich beter op hun studie kunnen richten (minder uitval en minder studieachterstand). Daarnaast zorgt goede begeleiding er ook voor dat studenten samen met instellingen nadenken over hun studiekeuze en eventueel overstappen naar een andere studie wanneer deze plek passender is.
- **VH:** zal naar verwachting vooral aangeven dat het afgeven van een bsa geen verplichting moet zijn, maar dat instellingen ook mogen besluiten om geen bsa te hanteren. Daarnaast zullen ze waarschijnlijk aangeven dat ze ook een bsa in het tweede jaar niet als verplichting willen zien maar als mogelijkheid voor de instellingen.
 - o In de Kamerbrief is aangegeven dat het hanteren van een bsa, zowel in het eerste- als in het tweede studiejaar, een mogelijkheid is en geen plicht.

De inzet voor het mbo is besproken met de MBO Raad en JOB mbo en kan op hoofdlijnen op hun steun rekenen.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

n.v.t.



TER BESLUITVORMING

Aan: MOCW, MPVO

Hoger Onderwijs en
Studiefinanciering

Van

S.1.2.e

Datum

20 maart 2023

Referentie

37427794

Bijlagen

1. Kamerbrief aanpassing bsa
2. Kamerbrief aanpassing bsa track changes
3. Aanbiedingsformulier RWIZO

Intern OCW afgestemd

DGHBWE, FEZ, HOenS, MBO

nota

Kamerbrief aanpassing bsa

Aanleiding

Op 20 maart is de Kamerbrief over de aanpassing van het bindend studieadvies (bsa) in het mbo en ho besproken in de CWIZO. Op basis van uw (MOCW) opmerkingen en de opmerkingen uit de CWIZO hebben we de Kamerbrief op enkele punten aangepast. Wij vragen uw akkoord om deze brief naar de RWIZO, het voorportaal voor de ministerraad, te sturen.

Geadviseerd besluit

- Wij adviseren u akkoord te gaan met de doorgevoerde wijzigingen en agendering van bijgevoegde brief voor de RWIZO van 25 april (aanlevering stukken uiterlijk woensdag 19 april).

Kernpunten

De brief gaat in op de uitvoering van maatregelen uit het coalitieakkoord ten aanzien van het bsa in het mbo en in het ho, zoals met u reeds besproken en afgestemd.

Wijzigingen die zijn doorgevoerd t.a.v. de versie die is besproken in de CWIZO:

- Op uw (MOCW) verzoek wordt in de brief verwezen naar het manifest van YoungXperts. Dit stuk geeft aan dat jongeren/studenten veel prestatiedruk ervaren en dat dit negatieve gevolgen heeft voor het mentaal welzijn én voor de studieprestaties van studenten. Zie wijziging blz. 3.

Toelichting

EZK, FIN, SZW en AZ hebben tijdens de CWIZO aangegeven verschillende zorg- en kritiekpunten te hebben:



- De departementen vragen zich af of er voldoende empirie/onderbouwing is voor de gekozen bsa-normen en of er bekend is wat de effecten van een dergelijke norm zullen zijn op studievoortgang, studierendement en studentenwelzijn.
- De departementen zien graag een stevigere (empirische) onderbouwing van de gekozen normen.
- De departementen zien risico's in de gekozen norm (30 punten na het eerste jaar, 60 punten na het tweede jaar), met name rond een lagere studievoortgang en lager studierendement.

- FIN: zorgen over mogelijke hogere kosten wanneer lagere norm tot lager studierendement leidt. Voor deze hogere kosten zijn geen middelen gereserveerd.

We hebben vooralsnog geen aanpassingen doorgevoerd naar aanleiding van bovenstaande punten, omdat:

- De CWIZO heeft de brief doorgeleid naar de RWIZO met inachtneming van de bespreking. We verwachten daarom dat ook in de RWIZO gevraagd zal worden naar de gehanteerde norm en dat men zal vragen of we een hogere norm moeten overwegen.
- Er valt niet vast te stellen welke exacte effecten (op studierendement, op prestatiedruk/welzijn, op studievoortgang, etc.) een specifieke norm zal hebben. Ook voor andere normen zien we daarom weinig empirische onderbouwing.
- We hebben voor de huidige norm na het eerste jaar gekozen omdat dit zorgt voor een verlaging van de momenteel gehanteerde normen (de gemiddelde gehanteerde norm ligt rond de 45 studiepunten) en omdat dit aansluit op een norm voor studenten van buiten de EER. Deze studenten moeten om in Nederland te kunnen blijven studeren aantonen voldoende studievoortgang te vertonen en moeten daarbij minimaal 50% (30 punten bij voltijdsstudie) van het totaal aantal te behalen studiepunten halen.
- Een aanpassing/verhoging van deze norm betekent dat we dit loslaten. We gaan dan dichter naar het huidige gemiddelde en laten de aansluiting met de norm voor studenten van buiten de EER los.

NB: na bespreking in de CWIZO hebben wij twee onderzoeksbevindingen in concept ontvangen:

- 
 - 
 - 
- Uit voorlopige onderzoeksresultaten van een onderzoek naar prestatiedruk blijkt dat onzekerheid (over de toekomst) een belangrijke factor kan zijn in ervaren stress.
 - o De conclusie dat onzekerheid over de toekomst een belangrijke stressfactor is zal mogelijk, bijvoorbeeld door ISO en LSVb, gezien worden als signaal dat een bsa na het tweede studiejaar niet

Datum
20 maart 2023

wenselijk is, aangezien studenten dan langer met
onzekerheid/mogelijke verwijdering te maken hebben.

In de brief geeft u aan dat 1) u in wilt zetten op stevigere begeleiding, zodat studenten en instellingen (ook naast het bsa) goed nadenken over de studiekeuze en 2) dat een verlaging van het bsa na het eerste studiejaar, met een mogelijkheid tot een bsa na het tweede studiejaar, voor een betere balans zorgt tussen studievoortgang en prestatiedruk. Door een bsa na het tweede studiejaar mogelijk te maken kunnen instellingen langer de studievoortgang van studenten in de gaten houden. Tegelijkertijd krijgen studenten, zeker in het eerste studiejaar, meer ruimte om te wennen aan de studie.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

N.v.t.



TER ONDERTEKENING

Aan: MOCW

Hoger Onderwijs en
Studiefinanciering

Van

S.1.2.e

Datum

04 mei 2023

Referentie

38288382

Bijlagen

1. Kamerbrief toekomst bindend
studieadvies

Intern OCW afgestemd

DGHBWE, FEZ, HOenS

nota

Kamerbrief toekomst bindend studieadvies

Aanleiding

In het coalitieakkoord zijn voor het mbo en het hoger onderwijs (ho) ambities uitgesproken over het bindend studieadvies (bsa). Aangegeven staat dat het bsa in het mbo zal worden geëvalueerd en in het ho zal worden aangepast. Bijgevoegde Kamerbrief gaat in op de uitwerking van deze maatregelen. Deze Kamerbrief is op 25 april besproken in de RWIZO. De RWIZO heeft de brief goedgekeurd. Op 26 heeft de MR de conclusies van de RWIZO en de inhoud van de brief vastgesteld en goedgekeurd.

Geadviseerd besluit

Wij adviseren u bijgevoegde brief te ondertekenen.

Kernpunten

De brief gaat in op de volgende punten:

- U ziet dat studenten momenteel een (te) hoge prestatiedruk ervaren. Dit is niet goed voor het welzijn en de prestaties van studenten zelf.
- U kondigt daarom voor het ho aan dat u voornemens bent de vrijheid van instellingen wettelijk te beperken zodoende zij in het eerste jaar maximaal een bsa-norm van 30 studiepunten kunnen hanteren.
- U wilt dit gepaard laten gaan met de mogelijkheid om een bsa-norm in het tweede jaar te hanteren van maximaal 60 studiepunten.
- U wilt de randvoorwaarden rond het bsa (wettelijk) aanscherpen en juridisch borgen dat studenten die het bsa niet (dreigen te) halen in gesprek gaan met de instelling en vice versa.
- **Toezegging:** u geeft aan dit wetsvoorstel zo snel mogelijk naar de Tweede Kamer te sturen met beoogde inwerkingtreding per studiejaar 2025-2026.
- Voorts geeft u aan in gesprek te gaan met het ISO, LSVb, de VH en UNL over het verbeteren van het flankerend beleid. **Toezegging:** u geeft aan de Tweede Kamer rond de zomer te zullen informeren over de uitkomsten van deze gesprekken.
- Voor wat betreft het mbo geeft u aan het bsa meer in lijn te gaan brengen met de bedoeling van het instrument: ervoor zorgen dat de student met de juiste begeleiding een passende opleiding kan voltooien. Deze verbeteringen richten zich op de uitvoeringspraktijk; de wettelijke kaders worden in het mbo niet aangepast.

- U geeft aan het studentwelzijn breed te verbeteren. **Toezegging:** u geeft aan dat u de Tweede Kamer vóór de zomer nader over informeert over studentenwelzijn.

Datum
4 mei 2023

Toelichting

De brief is goedgekeurd door de RWIZO en vastgesteld in de MR. Bijgevoegde brief is niet aangepast ten opzichte van de versie die in de RWIZO is besproken.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

In bijgevoegde nota's is op één punt (nota aanbidding RWIZO) informatie niet openbaar gemaakt. Het gaat hierbij om conceptbevindingen van een publicatie die nog niet openbaar is. In het belang van de inspectie is ervoor gekozen om deze informatie niet openbaar te maken. Deze publicatie zal (binnenkort) op andere wijze openbaar gemaakt worden.