

## Bindend Studieadvies nader bekeken

De Onderwijsinspectie heeft op 10 maart haar eindrapport uitgebracht over de uitvoeringspraktijk van het Bindend Studieadvies (BSA) in het hoger onderwijs.<sup>1</sup> Vorig voorjaar was al een interimrapportage gepubliceerd.<sup>2</sup> Het BSA dient ertoe ongeschikte studenten aan het eind van het eerste verblijfsjaar uit de opleiding te verwijderen. Ook tweedejaarsstudenten kunnen nog worden weggestuurd zolang ze het eerstejaarsprogramma niet voltooid hebben.

Minister Plasterk had medio 2008 opdracht gegeven tot dit onderzoek, naar aanleiding van klachten van studenten en kamervragen daaromtrent van Jasper van Dijk (SP).<sup>3</sup> In het hoger beroepsonderwijs is het BSA al op brede schaal ingevoerd, maar ook steeds meer universiteiten voeren het BSA in. Voorjaar 2008 sloot de VSNU een meerjarenafspraak met het ministerie om het studiesucces in de universitaire bacheloropleiding te vergroten.<sup>4</sup> Versterking van de selecterende en verwijzende functie van het eerste studiejaar is daarbij een van de speerpunten, opdat studenten zo snel mogelijk in een studie terechtkomen die ze met succes kunnen voltooien.

Maar heeft de Onderwijsinspectie, in haar evaluatie van de uitvoeringspraktijk van het BSA, de juiste onderzoeksvragen gesteld? Zij heeft bekeken of de wettelijke bepalingen zo'n beetje worden nageleefd.<sup>5</sup> Doch in feite draait zij om de hete brij heen. Zij verwaarloost de zes vragen die de kern van het BSA raken.

### #1. Voldoen de opleidingen aan de wettelijke voorwaarden voor het instellen van het BSA?

Volgens art. 7.8b (lid 3) mogen opleidingen geen BSA instellen tenzij de mogelijkheden voor goede studievoortgang gewaarborgd zijn.<sup>5</sup> Men zou dan redelijkerwijs de volgende eisen aan het eerstejaarsprogramma mogen stellen:

- de gemiddelde aankomende student kan het programma (ter grootte van 60 studiepunten) in 42 goed-bestede weken doorlopen en omstreeks 1 juli voltooien;<sup>6</sup>
- alle verplichte programmaonderdelen (waaronder eventuele taaltoetsen) worden met studiepunten beloond;
- het onderwijs, de begeleiding en de tentamens zijn van voldoende kwaliteit;
- er zijn tussen 1 september en 31 augustus voldoende gelegenheden om tentamens te herkansen;
- studenten met een deficiënt beginniveau krijgen voldoende ondersteuning om hun deficiënties op te heffen en krijgen voldoende gelegenheid hun eventuele studie vertraging in te lopen.

Indien men zich het recht voorbehoudt ook tweedejaarsstudenten via het BSA weg te sturen (zolang ze het eerstejaarsprogramma niet voltooid hebben), dan zou de programmering bovendien aan de volgende eis moeten voldoen:

- de studievoortgang van vertraagde studenten wordt niet onnodig belemmerd door gedwongen leegloop (wachttijden) of door beperking van de geldigheidsduur van reeds behaalde tentamens of deeltentamens.

### #2. Beantwoorden de lokale criteria voor het opleggen van een BSA aan de wettelijke regels?

Het wettelijke uitgangspunt is driedelig: a) alleen ongeschikte studenten mogen worden weggestuurd; b) ongeschiktheid mag uitsluitend worden afgemeten aan de behaalde studieresultaten waaraan studiepunten verbonden zijn en dus niet aan de uitkomsten van andere assessments; en c) iedere student binnen de opleiding moet op dezelfde geschiktheidscriteria worden beoordeeld. Voor dat gelijkheidsbeginsel (c) geldt slechts één uitzondering: er moet rekening worden gehouden met de in het landelijke Uitvoeringsbesluit erkende *persoonlijke omstandigheden* die de studievoortgang hebben belemmerd (ziekte, handicaps, zwangerschap, bijzondere familieomstandigheden, en lidmaatschap van bestuursorganen e.d.).<sup>5</sup>

Voor het overige moet het gelijkheidsbeginsel onverkort worden gehandhaafd. Men mag dus geen rekening houden met werkstudentchap (behalve in het kader van een deeltijdopleiding), noch met topsportbeoefening, noch met het feit dat een student pas later in het jaar is ingestroomd. Een hogere studielast of een deficiënt beginniveau of gebrekkige beheersing van de instructietaal geldt evenmin als grond om van het gelijkheidsbeginsel af te wijken.

### #3. Beantwoordt de lokale definitie van studiegeschiktheid aan de wettelijke vooronderstellingen?

In bedrijfseconomisch opzicht is het aantrekkelijk studenten pas studiegeschikt te achten als ze bewezen hebben de opleiding in of binnen de cursusduur te kunnen doorlopen, dus als ze de zestig studiepunten van de propedeuse in of binnen één jaar hebben kunnen verwerven. Maar die geschiktheidsdefinitie is in strijd met de wettelijke vooronderstellingen. Zestig studiepunten (ad 28 uur) staan voor een studiebelas-

ting van 42 veertigurige werkweken: een dragelijke studielast van 1680 uur per jaar voor een gemiddelde student. De wetgever gaat er dus van uit dat 50% van de aankomende studenten méér dan 1680 uur nodig heeft om zestig studiepunten te verwerven. Het is dan redelijk een coulantere geschikheidsdefinitie te kiezen, die bijvoorbeeld één jaar studievertraging incalculeert. Voor universitaire studenten zou dit betekenen dat eerstejaarsstudenten in principe ongeschikt kunnen worden geacht als ze op 31 augustus minder dan 45 studiepunten (75% van de propedeutische jaarlast) hebben verworven.<sup>7</sup>

Bij het stellen van een dergelijke norm wordt verondersteld dat studenten perfect op de hoogte zijn van de tentameneisen en dat tentamens perfect meten of studenten aan die eisen beantwoorden. Om eventuele imperfecties te ondervangen is het redelijk dat studenten vóór 31 augustus in de gelegenheid worden gesteld elk tentamen minimaal eenmaal te herkansen.<sup>8</sup>

Bij het kiezen van de geschikheidsdefinitie moeten tevens knopen worden doorgelicht met betrekking tot vrijstellingen. Als een aankomende student 30 studiepunten aan vrijstellingen inbrengt, moet hij (zij) dan als ongeschikt worden heengezonden indien hij (zij) op 31 augustus onverhoopt niet alle resterende 30 studiepunten gehaald heeft? Dat zou een rare decisieregel zijn. Vrijstellingen moeten als een brevet van studiegeschiktheid worden beschouwd: zij verlagen de studielast die in het kader van de opleiding verzet moet worden en ze verhogen dus de kans dat de betrokkene binnen een redelijke studieduur de eindstreep bereikt.

#### **#4. Vervult de lokale BSA-procedure de wettelijk beoogde functies?**

Zoals ook uit de meerjarenafpraak tussen VSNU en ministerie blijkt, dient het BSA niet alleen bij te dragen aan de *afwijzende* (selecterende) maar ook aan de *verwijzende* functie van het eerste verblijfsjaar (WHW art. 7.8 lid 5).<sup>4</sup> Het doel van het BSA is ongeschikte studenten op zodanig tijdstip weg te sturen dat ze op 1 september hun studieloopbaan *in een andere opleiding* kunnen vervolgen. Dat betekent naar mijn inschatting dat de hele BSA-procedure omstreeks 1 augustus moet zijn afgerond. Vóór die datum moet ruimte worden geschapen voor de volgende stappen:<sup>9</sup>

- vaststelling van de uitslagen van de laatste tentamens en herkansingen die meetellen voor het studiegeschiktheids criterium;
- vaststelling of de student aan het studiegeschiktheids criterium voldaan heeft;
- vaststelling of er belemmerende persoonlijke omstandigheden zijn opgetreden (c.q. overmachtsfactoren binnen het aangeboden studieprogramma);
- de student wordt gehoord (tenzij deze daarop geen prijs stelt);
- formele oplegging van het BSA (vergezeld van een begeleidingsaanbod in het kader van de verwijzende functie van de propedeuse, teneinde de student te adviseren over de voortzetting van zijn of haar studie *buiten* de desbetreffende bacheloropleiding);
- eventuele beroepsprocedure bij de lokale Beroepscommissie voor de Examens (voorafgegaan door een schikkingsprocedure conform WHW art. 7.61 lid 4); bij spoedeisende kwesties kan aan de voorzitter worden verzocht een voorlopige voorziening te treffen (WHW art. 7.61 lid 7).<sup>10</sup>

Me dunkt dat deze hele procedure, ook al wordt zij in hoog tempo afgehandeld, al gauw dertien weken in beslag neemt. Dat betekent dat het laatste (herkansings-)tentamen uiterlijk op 1 mei moet worden afgenomen en dat de BSA-beschikking uiterlijk 1 juni moet worden opgelegd.

Hoe verhoudt zich dat met de bedoelingen van de wetgever? De wetgever spreekt zich niet uit over het exacte tijdstip waarop het BSA moet worden uitgebracht. Gesteld wordt slechts dat het BSA *tegen* het einde van het eerste inschrijvingsjaar en uiterlijk *aan* het einde van dat jaar moet worden uitgebracht. Aangezien de wetgever studenten de mogelijkheid geeft in beroep te gaan tegen een BSA dat per 1 september drastische rechtsgevolgen heeft, mogen we aannemen dat een BSA-beschikking omstreeks 1 juni optimaal strookt met de bedoelingen van de wetgever. Het zou toch bizar zijn als de student pas definitief te weten komt dat hij (zij) moet vertrekken op een moment dat hij (zij) geen kant meer uit kan.

#### **#5. Worden optimale geschiktheidscriteria gehanteerd?**

Uit het voorgaande volgt dat studiegeschiktheid het beste kan worden afgemeten aan studieprestaties (en vrijstellingen) geboekt tussen 1 september en 1 mei, die uiterlijk 15 mei tot tentamenuitslagen hebben geleid. Programmaonderdelen binnen dat tijdvak mogen bij de beoordeling van de studiegeschiktheid worden betrokken mits de student tweemaal gelegenheid heeft gehad het tentamen af te leggen. Indien men als geschiktheids criterium een minimaal aantal te behalen aantal studiepunten kiest, dan moet die temponorm worden afgestemd op de beschikbare tijdsduur. Bijvoorbeeld als de laatste herkansingsgelegenheid op 1 mei valt, dan kan als geschiktheids criterium voor universitaire studenten worden gekozen dat zij minimaal  $8/48 \times 180 = 30$  studiepunten hebben behaald.

Overigens is men wettelijk geenszins verplicht een temponorm als geschiktheids criterium te kiezen:

men zou evengoed een ander prestatie criterium kunnen kiezen, bijvoorbeeld dat de student uiterlijk op 1 mei vier met name genoemde basis- of kernvakken gehaald heeft.

#### **#6. Heeft de lokale BSA-procedure geen schadelijke nevenwerkingen voor geschikte studenten?**

Hierboven (in #4) concentreerden we ons op de vraag of de *beoogde functies* van het BSA optimaal gerealiseerd worden. Maar een andere vraag is of de *disfuncties* van het BSA voldoende worden onderzocht. Het risico is namelijk dat de geschiktheidsnorm om te mogen blijven, door geschikte studenten als streefdoel wordt opgevat. Ze stellen zich niet langer ten doel om alle 60 studiepunten te halen, maar ze zijn tevreden zodra het BSA-gevaar is afgewend. Deze verlaging van het aspiratieniveau is in de hand gewerkt door het feit dat vele faculteiten een BSA op basis van een temponorm met een peildatum omstreeks 1 juli hebben ingevoerd en de herkansingstentamens in augustus hebben afgeschaft. Als men wil bevorderen dat geschikte studenten in het eerste inschrijvingsjaar een optimaal studietempo aanhouden, dan zou men moeten overwegen als studiegeschiktheids criterium te stellen dat studenten uiterlijk 1 mei enige met name genoemde basis- of kernvakken hebben voltooid (zie #5) en geschikt bevonden studenten gelegenheid te geven in augustus de overige vakken te herkansen.

Hierboven heb ik zes kernvragen geïnventariseerd die de Onderwijsinspectie bij haar evaluatie van de uitvoeringspraktijk van het BSA aan de orde had moeten stellen. Ik vind dat zij deze kernvragen in haar rapport onvoldoende beantwoord heeft.

Wes Holleman

weblog onderwijs 16-3-2010

<http://www.onderwijsethiek.nl>

---

<sup>1</sup> <http://www.onderwijsinspectie.nl/site/actueel/publicaties/Met+beide+benen+op+de+grond.html>.

<sup>2</sup> <http://www.onderwijsinspectie.nl/site/actueel/publicaties/Bindend+studieadvies.html>;

<http://www.minocw.nl/documenten/Brief%20aan%20de%20Tweede%20Kamer%20met%20tussenrapportage%20onderzoek%20bindend%20studieadvies.pdf>.

<sup>3</sup> <http://www.lsvb.nl/dossiers/onderwijs/080722-klachten-bsa.html>; <http://www.minocw.nl/documenten/40383.pdf>.

<sup>4</sup> <http://www.vsnu.nl/Beleidsterreinen/Speerpunten-universiteiten/Studiesucces/AmbitieNieuw.htm>.

<sup>5</sup> [http://www.st-ab.nl/wetten/0718\\_Wet\\_op\\_het\\_hoger\\_onderwijs\\_en\\_wetenschappelijk\\_onderzoek\\_WHW.htm](http://www.st-ab.nl/wetten/0718_Wet_op_het_hoger_onderwijs_en_wetenschappelijk_onderzoek_WHW.htm) (artt. 7.8b, 7.13 lid 2f, 7.61 lid 1a); [http://www.st-ab.nl/wettennr06/0718-013\\_Uitvoeringsbesluit\\_WHW\\_2008.htm](http://www.st-ab.nl/wettennr06/0718-013_Uitvoeringsbesluit_WHW_2008.htm) (art. 2.1).

<sup>6</sup> Vorig jaar heeft de Onderwijsinspectie in een andere rapportage ernstige twijfels geuit over de vraag of universitaire studieprogramma's studeerbaar zijn in de cursusduur! Zie: <http://www.onderwijsethiek.nl/?p=953>.

<sup>7</sup> Soms wordt bij dit soort temponormen als bijkomende eis gesteld dat voor één of meer met name genoemde vakken studiepunten zijn behaald.

<sup>8</sup> Een alternatieve oplossing voor dit probleem is een compensatorisch beoordelingssysteem, waarbij onvoldoende tentamencijfers door ruim-voldoende cijfers op andere tentamens gecompenseerd worden.

<sup>9</sup> Dit is een schematisch stappenschema. Concrete stappenschema's kunnen daarvan afwijken, zie bijvoorbeeld de *Richtlijn BSA* van de Universiteit Twente ([http://www.utwente.nl/studentenbalie/regelingen\\_statuut/richtlijn.pdf](http://www.utwente.nl/studentenbalie/regelingen_statuut/richtlijn.pdf)).

<sup>10</sup> Deze beroepsprocedure is een essentieel element in de BSA-procedure! Naast de wettelijke functies (selectie en verwijzing) heeft het BSA namelijk nog een derde functie in het lokale onderwijsbeleid: door de dreiging van het BSA tracht men het studietempo op te voeren. Deze derde functie dreigt de andere twee te overschaduwen. De beroepsprocedure bij het College van Beroep voor de Examen dient ertoe de student daartegen te beschermen.