

Vergaderjaar 2020–2021

**31 288**

## **Hoger Onderwijs-, Onderzoek- en Wetenschapsbeleid**

**L**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP**

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 juni 2021

Hierbij stuur ik u een afschrift van de brief aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal over de monitor beleidsmaatregelen hoger onderwijs 2020–2021 met bijlagen<sup>1</sup>.

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

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij de Directie Inhoud.

# **BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 juni 2021

In Nederland moet iedereen die dat kan én wil een opleiding in het hoger onderwijs kunnen volgen en met succes kunnen afronden. De toegankelijkheid van en de doorstroom in het hoger onderwijs monitor ik daarom nauwgezet. Jaarlijks doe ik dat met de monitor beleidsmaatregelen hoger onderwijs, waarin breed wordt gekeken naar de belangrijke ontwikkelingen in het hoger onderwijs op het gebied van instroom en doorstroom, toegankelijkheid, studiekeuze, flexibiliteit, studentsucces, studentenwelzijn en studiefinanciering.

De gegevens in de monitor zijn dit jaar uiteraard gekleurd door de wereldwijde COVID-19-pandemie. Het hoger onderwijs en de studenten zijn hard getroffen door de maatregelen die zijn genomen met betrekking tot COVID-19. In mijn brief van 22 juni 2021 heb ik u geïnformeerd over de gevolgen van de pandemie voor het hoger onderwijs. De brief van 22 juni 2021 gaat ook in op de aan COVID-19 gerelateerde onderdelen van de Monitor Beleidsmaatregelen Hoger Onderwijs 2020–2021 (hierna: Monitor Beleidsmaatregelen), zoals de aanvullende enquête over stages en praktijkonderwijs ten tijde van de maatregelen en het verlies van contact met de opleiding.

In de eerste paragraaf van deze brief ga ik in op het onderwerp onderwijsdeelname op basis van de resultaten van de Monitor Beleidsmaatregelen. Hierbij ligt de focus op de thema's doorstroom en instroom, toegankelijkheid, studiekeuze, uitval en switch, selectie en de toegankelijkheid van de master. Ik ga in relatie tot deze thema's ook in op enkele moties die door uw Kamer zijn ingediend. Daarnaast bespreek ik in paragraaf 2 de uitkomsten van de Monitor Beleidsmaatregelen in relatie tot studiefinanciering en leengedrag van studenten. De gehele Monitor Beleidsmaatregelen zend ik u als bijlage bij deze brief.

In paragraaf 3 van deze brief treft u de meest recente feiten en cijfers over het bindend studieadvies (bsa) en de uitkomsten van gesprekken die ik met vertegenwoordigers van hogeronderwijsinstellingen en studenten heb gevoerd over de toekomst van het bsa. Ik ga daarbij in op de moties die door uw Kamer zijn ingediend aangaande het bsa.

Tot slot bied ik u twee rapportages aan. Op verzoek van uw Kamer is dit jaar speciaal gekeken naar de Associate degree en tevens is een evaluatie uitgevoerd naar de eigen bijdrage in selectieprocedures. In paragraaf 4 van deze brief ga ik nader in op de uitkomsten van de tussenrapportage over de Associate degree en in paragraaf 5 over de uitkomsten van de evaluatie.

## **I Onderwijsdeelname**

Het afgelopen jaar stond in het teken van COVID-19. De impact van het virus heeft zowel direct als indirect de cijfers van de Monitor Beleidsmaatregelen beïnvloed. Dit maakt het zeer complex om ontwikkelingen die in de monitor naar voren komen toe te schrijven aan (beleids-)maatregelen. Met dit voorbehoud deel ik in deze paragraaf enkele in het oog springende cijfers uit de monitor, allereerst op het gebied van doorstroom en instroom. Vervolgens komen toegankelijkheid, studiekeuze, uitval en switch, selectie, en toegankelijkheid van de master aan bod.

## *1. Doorstroom en Instroom*

Uit de monitor blijkt dat de directe instroom in het hoger onderwijs is toegenomen. In 2019–2020 was het aantal instroomgerechtigden vanuit havo ruim tien procent hoger en vanuit vwo negen procent. Het aantal studenten dat direct doorstroomde naar het hoger onderwijs steeg zowel vanuit de havo als vanuit het vwo met vijftien procent. Deze toename is waarschijnlijk toe te schrijven aan de gevolgen van COVID-19. Zo haalden meer scholieren een diploma en waren alternatieven, zoals een tussenjaar, ten tijde van COVID-19 minder aantrekkelijk voor scholieren die een diploma hebben behaald dan voorheen.

### *Instroom pabo*

Er is het afgelopen jaar een kleine stijging zichtbaar in de sector onderwijs in het hbo. Deze stijging heeft te maken met de stijging van instroom in de pabo in 2020–2021. In de pabo is de instroom tussen 2006–2007 en 2015–2016 elk jaar gedaald, met een scherpe daling in 2015–2016. Dit is waarschijnlijk het gevolg van de invoering van de bijzondere nadere vooropleidingseisen. De afgelopen jaren is dit tijdelijk gelukkig gekeerd en ook dit jaar laat de monitor zien dat de instroom in de pabo opnieuw is toegenomen en inmiddels al hoger is dan voor de invoering van de bijzondere nadere vooropleidingseisen. Het aantal havo-gediplomeerden steeg van 2.309 naar 2.923 en het aantal mbo-gediplomeerden in de pabo steeg van 1.425 naar 2.241. De instroom vanuit vwo (591 in 2020–2021) en overig (246 in 2020–2021) is in alle jaren relatief laag.

### *Instroom internationale & Caribische studenten*

De afgelopen jaren werd de stijging van het aantal nieuwe studenten in het hoger onderwijs voor een belangrijk deel veroorzaakt door de groei van de groep internationale studenten. In het wo is de groep internationale studenten 2020–2021 gestegen met 11 procent. Het afgelopen jaar was er in het hbo echter sprake van een daling van 6 procent. Dit is waarschijnlijk inherent aan het feit dat in het hbo vanwege praktijkopdrachten minder volledig digitaal onderwijs mogelijk was dan in het wo. De internationale studenten in het hbo hebben er daarom mogelijk voor gekozen zich dit jaar nog niet in te schrijven. Een deel van de niet-EER studenten in het wo volgt het onderwijs volledig digitaal vanuit eigen land. Hierdoor is hier geen sprake van een daling. Het ligt in de lijn der verwachting dat de komende jaren sprake zal blijven van een sterke groei van internationale studenten, mede als gevolg van de Brexit.

De instroom van studenten met een vooropleiding in de Caribische koninkrijksdelen is dit jaar met meer dan 70% gedaald ten opzichte van vorig jaar. Deze daling is toe te schrijven aan de ingestelde reisbeperkingen en grotere terughoudendheid als gevolg van COVID-19. Eind juni 2021 stuur ik uw Kamer een brief over de aansluitingsknelpunten die Caribische studenten ervaren die kiezen voor een vervolgopleiding in Nederland.

## *2. Toegankelijkheid van het hoger onderwijs*

Het beeld dat de monitor dit jaar laat zien ten aanzien van de toegankelijkheid van het hoger onderwijs is relatief stabiel ten opzichte van vorig jaar, met enkele ontwikkelingen. Zo is het percentage uitval en switch onder de studenten die instromen met een mbo-diploma met een niet-westerse migratieachtergrond gedaald. Vorig jaar was binnen deze groep nog sprake van 50% uitval en switch, dit jaar is het percentage gedaald naar 35%. De uitval en switch blijft echter binnen deze groep

hoger dan in de groep zonder een niet-westerse migratieachtergrond. Daling van uitval en switch onder studenten is mogelijk te verklaren doordat instellingen coulanter zijn omgegaan met het bsa in het eerste jaar, waardoor minder studenten een negatief bsa hebben ontvangen.

Tevens komt uit de monitor naar voren dat ook dit jaar bijna twee derde van de groep studenten met een functiebeperking een studieachterstand zegt op te lopen en dat deze groep een lagere studievoortgang heeft. Van de referentiegroep geeft een kleiner deel (één derde) aan een lagere studievoortgang te hebben. Dit blijft reden tot zorg en vraagt om onze aandacht.

#### *Inclusiever hoger onderwijs*

Door het lid Van Meenen is de motie<sup>2</sup> ingediend met het verzoek de Onderwijsraad advies te vragen over hoe het hoger onderwijs inclusiever kan worden. Er loopt momenteel een onderzoek<sup>3</sup> naar hoe het hoger onderwijs inclusiever te maken is voor studenten met een functiebeperking. Het onderzoek gaat na wat de mogelijkheden zijn in wet- en regelgeving in de wet WEB en WHW wat betreft de aanpassingen in het onderwijs voor studenten met een functiebeperking, chronische ziekte of mantelzorgtaak. Het Nationaal Regieorgaan Onderwijs (NRO) is de opdrachtgever en het Kenniscentrum Beroepsonderwijs Arbeidsmarkt (KBA) voert het onderzoek uit. Zodra de uitkomsten van dit onderzoek bekend zijn bezie ik hoe een advies over inclusief hoger onderwijs van de Onderwijsraad kan bijdragen aan het maken van keuzes voor een geschikte beleidsrichting en wordt uw Kamer hierover geïnformeerd. Naar verwachting wordt het rapport van het KBA eind 2021 opgeleverd.

#### *Studenten met een ondersteuningsvraag*

De Landelijke Werkgroep Studentenwelzijn waarin VH, VSNU, ISO, LSVB, JongPit, de Universiteit van Humanistiek en OCW samenkomen, is erop gericht de positie van studenten met een (extra) ondersteuningsvraag te verbeteren. Dit zijn studenten die belemmeringen ervaren als gevolg van bijvoorbeeld een functiebeperking, een chronische ziekte of psychische klachten, zwangerschap en jong ouderschap, gendertransitie en/of bijzondere familieomstandigheden, zoals mantelzorg.

Voor de toegankelijkheid van het hoger onderwijs is het van belang zo veel mogelijk belemmeringen weg te nemen die studenten met een ondersteuningsvraag ervaren in het hoger onderwijs. In de motie van het lid Van den Hul<sup>4</sup>, werd verzocht een website op te zetten met informatie over waar studenten met een ondersteuningsvraag recht op hebben en welke voorzieningen er beschikbaar zijn. Met steun van de landelijke werkgroep is vorig jaar de website mbotoegankelijk.nl gelanceerd. In 2020 hebben inventarisatiesessies plaatsgevonden onder leiding van het Expertisecentrum inclusief onderwijs (ECIO), waarin het ontwerpen van een website voor studenten in het hoger onderwijs centraal stond. De verwachte lanceerdatum van de website is 28 juni 2021. Daarmee is uitvoering gegeven aan de motie.

Studenten die door bijzondere omstandigheden studievertraging oplopen of verwachten op te lopen, kunnen aanspraak maken op een tegemoetkoming uit het profileringsfonds van hun instelling. In het najaar 2021 zal

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2020–2021, 29 338, nr. 227.

<sup>3</sup> Uitvoering motie Kuik/Westerveld (Kamerstukken II 2018–2019, 31 524, nr. 425).

<sup>4</sup> Kamerstukken II 2018–2019, 31 524, nr. 426.

ik in een brief aan de Kamer uitgebreid ingaan op ontwikkelingen met betrekking tot dit fonds.

### 3. Studiekeuze

Het verbeteren van de aansluiting van de vooropleiding op het hoger onderwijs is een belangrijk aandachtspunt. In de periode 2018–2021 zijn er extra middelen beschikbaar gesteld om de regionale samenwerking met het voortgezet onderwijs en het mbo uit te breiden en te versterken. Er is tevens ingezet op doorstroom-keuzedelen in het mbo, gericht op een goede voorbereiding op doorstroming naar het hbo. Daarnaast is er gewerkt aan de verdere verbetering van loopbaanoriëntatie en -begeleiding, met aandacht voor de overgangen naar het hoger onderwijs en uiteindelijk de arbeidsmarkt.<sup>5</sup> Het is een positief signaal dat uit de monitor blijkt dat er in de afgelopen jaren sprake is van een toename van de tevredenheid over de aansluiting met de vooropleiding.

De pandemie heeft impact gehad op de voorlichting richting aankomend studenten. Door COVID-19 konden activiteiten in het kader van de studiekeuzecheck voor een deel niet op de gebruikelijke manier worden aangeboden. Ondanks de pandemie hebben instellingen zich hard ingespannen om studenten online toch goed te informeren. COVID-19 heeft gezorgd voor de nodige creativiteit: virtuele rondleidingen over de campus, webinars en chatsessies met docenten en studenten hebben vorig jaar een vlucht genomen. Hogescholen hebben aangegeven dat zij hun studiekeuzeactiviteiten de aankomende tijd tegen het licht gaan houden en gaan kijken welke lessen er uit online voorlichtingsactiviteiten getrokken kunnen worden. Dit gebeurt onder andere in het netwerk voor aansluitingscoördinatoren, het LICA. Hierin kunnen ook de resultaten uit de Monitor Beleidsmaatregelen betrokken worden ten aanzien van de ervaringen van studenten omtrent de studiekeuzecheck.

In de motie Paternotte en Van den Hul<sup>6</sup> wordt verzocht om studenten en docenten in opleidingscommissies te laten meebeslissen over de vormgeving van de studiekeuzecheck. Deze motie is besproken met aansluitcoördinatoren in het LICA, de VH en VSNU. Zij geven aan dat studenten en docenten in veel gevallen al zijn betrokken bij de vormgeving en verbetering van de studiekeuzecheck en andere matchingsactiviteiten. Uit de WHW volgt bovendien dat een deel van de universiteitsraad/medezeggenschapsraad dat uit en door studenten is gekozen, adviesrecht heeft op de regels die het instellingsbestuur vaststelt met betrekking tot de studiekeuzeadviezen en studiekeuzeactiviteiten.<sup>7</sup> Indien wenselijk, kunnen zij dit adviesrecht delegeren naar opleidingsniveau. Er zijn ook opleidingen waar de studiekeuzecheck staat opgenomen in het Onderwijs- en Examenreglement, waardoor de opleidingscommissie via die weg invloed kan uitoefenen. Indien wenselijk kunnen opleidingscommissies de studiekeuzecheck ook op eigen initiatief agenderen. Ter uitvoering van de motie roep ik met deze brief studenten en docenten in onderwijscommissies dan ook op om hun ideeën over goede matching voor de poort en de studiekeuzecheck in te brengen binnen hun opleiding en op die manier mee te beslissen over de vormgeving hiervan.

<sup>5</sup> Zie ook Kamerstukken II 2020–2021, 31 524, nr. 489.

<sup>6</sup> Kamerstukken II 2019–2020, 31 288, nr. 823.

<sup>7</sup> Artikel 9.33a, lid 2, onder g WHW.

#### 4. Uitval en switch

Uit de monitor volgt dat zowel bij hbo als wo-studenten de uitval en switch het afgelopen jaar flink is gedaald, namelijk met 7,5 procentpunt naar 25 procent. Deze daling moet echter gezien worden in het licht van de gevolgen van de pandemie. Bij uitval waren er bijvoorbeeld minder alternatieven beschikbaar voor jongeren, zoals reizen of een bijbaan.

##### *De oorzaken en kosten van uitval en switch*

Het NRO heeft voor de start van de Expertgroep Toegankelijk Hoger Onderwijs (ETHO) thematische overzichten laten maken van de toegankelijkheid vóór de poort en het succesvol doorlopen van het hoger onderwijs. Deze thematische overzichten van het NRO zijn te vinden op de website<sup>8</sup>. In het overzicht van het succesvol doorlopen van het hoger onderwijs na de poort laat het NRO onder meer zien wat er bekend is over de oorzaken en de kosten van uitval en switch, naar aanleiding van de motie Tielen en Bisschop<sup>9</sup>.

Op basis van de Monitor Beleidsmaatregelen hoger onderwijs 2019–2020 benoemt het NRO de zes belangrijkste redenen voor uitval en switch die door studenten worden gegeven: het niet uitkomen van de verwachting, het maken van een verkeerde studiekeuze, de manier van onderwijs geven, keuze voor een te zware studie, onvoldoende motivatie en een negatief bsa. In de Monitor Beleidsmaatregelen wordt ook het niet thuis voelen op de opleiding genoemd als belangrijke reden. Het NRO koppelt de uitkomsten hiervan aan het onderzoek van Kappe<sup>10</sup>, waar ook zes factoren voor studiesucces en uitval worden onderscheiden. In aanvulling op de reeds genoemde factoren zijn dat: concurrerende verplichtingen en activiteiten (zoals een bijbaan), gebrek aan sociale integratie, en emotionele of psychosociale aanpassingsproblemen.

Wat betreft de kosten van uitval en switch geeft het NRO aan dat daar weinig over bekend is en het lastig te onderzoeken is. Wel heeft PwC eerder dit jaar onderzoek gedaan naar de toereikendheid, doelmatigheid en kostentoekening in het mbo, hbo en wo en onderzoek.<sup>11</sup> PwC geeft aan dat de kosten van uitval in het hbo relatief hoog zijn in vergelijking met het mbo en het wo. Hierdoor maakt het hbo respectievelijk € 130 miljoen meer onderwijskosten voor studenten die uitvallen dan in het wo, en € 65 miljoen meer in vergelijking met het mbo (switch wordt hierin niet meegenomen). Aan de motie Tielen en Bisschop<sup>12</sup> is invulling gegeven middels het uitgevoerde onderzoek door NRO, aangevuld met de informatie uit het rapport van PwC.

#### 5. Selectie in de bachelor

Aankomende studenten kregen het afgelopen jaar, net als voorgaande jaren, in 20 procent van de gevallen te maken met een vorm van selectie, zo blijkt uit de Monitor Beleidsmaatregelen. Uiteindelijk kan vier procent van alle instromende studenten daardoor niet de opleiding van eerste

<sup>8</sup> <https://www.onderwijskennis.nl/toegankelijkheid-voor-de-poort-van-het-hoger-onderwijs/>; <https://www.onderwijskennis.nl/succesvol-doorlopen-van-het-hoger-onderwijs-na-de-poort>.

<sup>9</sup> Kamerstukken II 2018–2019, 31 288, nr. 770.

<sup>10</sup> Kappe, R. (2017). *Studiesucces: Verbinden als stap voorwaarts. Een oplossingsrichting op basis van een synthese van literatuur en eigen praktijkonderzoeken*. Haarlem: Hogeschool Inholland.

<sup>11</sup> PwC. (2021). *Toereikendheid, doelmatigheid en kostentoekening in het mbo, hbo en wo&o*. Amsterdam: Strategy&.

<sup>12</sup> Kamerstukken II 2018–2019, 31 288, nr. 770.

voorkeur volgen. In mijn brief van 8 oktober 2020<sup>13</sup> heb ik uitgebreid stilgestaan bij selectie in de bachelor en daarbij enkele onderzoeken benoemd. Ik deel graag de stand van zaken ten aanzien van het onderzoek naar zelfselectie en het onderzoek naar alternatieve methoden voor selectie.

- Zelfselectie: Naar aanleiding van de motie Van den Hul<sup>14</sup> heeft de Inspectie van het Onderwijs een onderzoek gedaan naar zelfselectie. Een tussenrapport over waarom gekwalificeerde mbo 4-studenten afzien van een vervolgstudie in het hoger onderwijs zal binnenkort worden gepubliceerd. Het eindrapport is vertraagd en wordt eind 2021 met uw Kamer gedeeld.
- Alternatieve methoden voor selectie: Het NRO heeft naar aanleiding van de motie van de leden Westerveld en Van den Hul<sup>15</sup> onderzoek gedaan naar alternatieve methoden voor selectie die kansenongelijkheid voorkomen. De resultaten zijn te vinden op de eerder genoemde website van de NRO met thematische overzichten.<sup>16</sup> Het onderzoek toont een overzicht van mogelijke alternatieven op basis van de literatuur en toepasbaarheid op de Nederlandse context. Het NRO heeft daarbij gekeken naar de effectiviteit van verschillende selectie-instrumenten. Het onderzoek maakt onderscheid tussen gelijke kansen (de kans om toegelaten te worden is voor iedereen gelijk) of gelijke mogelijkheden (het voorkomen van (gedeeltelijke) bias bij toelating). De effectiviteit en effecten van de instrumenten hangen af van de manier waarop het instrument wordt gebruikt en van welk aspect van studentsucces het een voorspeller dient te zijn. Met dit onderzoek is uitvoering gegeven aan de motie. Het is aan een volgend kabinet om keuzes te maken over het nemen van maatregelen naar aanleiding van dit onderzoek. Het wetsvoorstel herinvoering loting is inmiddels ingediend bij de Tweede Kamer.<sup>17</sup> Met dit wetsvoorstel wordt decentrale loting toegevoegd als selectiemethode voor opleidingen met capaciteitsfixus.

## 6. Toegankelijkheid master

Het totaal aantal studenten dat instroomt (inclusief internationale studenten) in een wo-master laat al enkele jaren een stijgende lijn zien. Echter, zoals het CBS ook concludeerde in haar onderzoek van 18 mei 2021<sup>18</sup> nam de directe doorstroom (exclusief internationale studenten) sinds enkele jaren af. Uit de Monitor Beleidsmaatregelen hoger onderwijs 2018–2019 blijkt dat deze trend zich voordoet sinds de geleidelijke invoering van de harde knip tussen bachelor en master in 2012. Door die invoering kiezen studenten er vaker voor om een tussenjaar te nemen. Ook kiezen studenten er vaker voor om een master te kiezen met een andere studierichting of een master te volgen aan een andere universiteit, waar in beide gevallen het noodzakelijk kan zijn om een schakeljaar te volgen. Er is uit de Monitor Beleidsmaatregelen Hoger Onderwijs 2020–2021 geen indicatie dat financiële motieven een belangrijke rol spelen bij het niet direct doorstromen naar een wo-master of dat er andere belemmeringen zijn in de toegankelijkheid van de master.

<sup>13</sup> Kamerstukken II 2019–2020, 31 288, nr. 883.

<sup>14</sup> Kamerstukken II 2018–2019, 31 288, nr. 705.

<sup>15</sup> Kamerstukken II 2019–2020, 35 282, nr. 42.

<sup>16</sup> <https://www.onderwijskennis.nl/toegankelijkheid-voor-de-poort-van-het-hoger-onderwijs>.

<sup>17</sup> Kamerstukken II 2020–2021, 35 765.

<sup>18</sup> <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2021/20/geen-trendbreuk-in-studievoortgang-onderleestelsel>.

De inspectie heeft onlangs een factsheet<sup>19</sup> gepubliceerd over de toegankelijkheid van het universitaire masteronderwijs. Daarin concludeert zij dat het aantal masters dat selecteert vorig studiejaar niet is toegenomen. Ook ziet zij geen verschillen die wijzen op kansenongelijkheid in de toegang tot selecterende masteropleidingen. De opleiding en het inkomen van ouders, beide een indicatie van de sociaaleconomische status van de student, maken nauwelijks verschil voor de toegang tot masteropleidingen met selectie-eisen. Hetzelfde geldt voor de etnische achtergrond van een student. Bij Engelstalige universitaire masters (ongeveer 60%) zijn deze verschillen er echter wel. Studenten waarvan ten minste één van de ouders een opleiding in het hoger onderwijs heeft afgerond, de tweede generatie studenten, en studenten uit de hogere inkomensgroepen stromen relatief vaker door vanuit een wo-bachelor naar een Engelstalige master. Nederlandse studenten met een niet-westerse migratieachtergrond stromen minder vaak door naar Engelstalige masteropleidingen.

In de monitor beleidsmaatregelen is dit jaar specifiek gekeken naar het effect van selectie op de studiekeuze van studenten. Daaruit blijkt dat negen op de tien masterstudenten de master volgen van hun eerste keuze. Wanneer studenten niet de master van hun eerste keuze volgen had dat afgelopen jaar in veel gevallen te maken met de toelatings- of selectie-eisen die opleidingen stellen. Van de studenten die niet de master volgen van hun eerste keuze, geeft het merendeel aan alsnog tevreden te zijn met de master die ze volgen.

## **II Studiefinanciering en Leengedrag**

De Monitor Beleidsmaatregelen geeft de ontwikkeling weer in het gebruik van studiefinanciering, het leengedrag, de motieven om te lenen en de financiële positie van studenten tot en met het studiejaar 2019–2020. De eerste lockdown vanwege de uitbraak van COVID-19 valt ook binnen dit studiejaar.

### *Studiefinanciering*

De invoering van het studievoorschot is in 2020 geëvalueerd in de beleidsdoorlichting over Artikel 11: Studiefinanciering.<sup>20</sup> De monitor voegt daar een nieuw studiejaar aan toe. Dit extra jaar laat geen opvallende wijzigingen zien, ten opzichte van de resultaten van de beleidsdoorlichting. Inmiddels vallen bijna alle studenten waarover de monitor rapporteert onder het studievoorschot. In het hoger onderwijs ontvangt in het studiejaar 2019–2020 87 procent studiefinanciering op basis van het studievoorschot. In het hbo heeft nog slechts 3 procent van de studenten een basisbeurs en in het wo 1 procent. Een kleine groep die onder het oude stelsel valt, heeft geen recht meer op een basisbeurs, maar ontvangt nog wel studiefinanciering (10% in het hbo en 4% in het wo).

### *Leengedrag*

Sinds twee jaar daalt het percentage studenten met een studielening en ten opzichte van vorig jaar is er onder studenten die recht hebben op studiefinanciering een verdere daling zichtbaar, van 65 procent naar 62 procent. COVID-19 heeft dus niet geleid tot een stijging van het percentage studenten dat gebruikmaakt van de leenfaciliteit. Dat wil niet zeggen dat COVID-19 geen effect heeft gehad op de situatie en het leengedrag van individuele student. De daling van het percentage leners

<sup>19</sup> <https://www.onderwijsinspectie.nl/documenten/publicaties/2021/06/04/factsheet-niet-direct-toegankelijke-wo-masteropleidingen>.

<sup>20</sup> Kamerstukken II 2019–2020, 31 511, nr. 39.



komt grotendeels voor rekening van de eerstejaarsstudenten. Studenten met een aanvullende beurs (51%) lenen vaker dan studenten zonder aanvullende beurs (44%). Het leenbedrag van studenten met een aanvullende beurs (€ 486) is lager dan het leenbedrag dat studenten lenen zonder aanvullende beurs (€ 574). In 2019–2020 leent 51 procent van de eerstejaars met een aanvullende beurs en 44 procent van de eerstejaars zonder aanvullende beurs.

Het aandeel leners dat maximaal leent is afgenomen van 37 naar 34 procent. Ook het percentage dat structureel leent (meer dan 9 maanden per studiejaar) is iets gedaald van 77 procent naar 75 procent. Eén van de verklaringen kan zijn dat studenten bewuster omgaan met de leenmogelijkheden.

Om een indicatie te geven van de invloed van het studievoorschot op de gemiddelde studieschuld van studenten heeft ResearchNed een overzicht gemaakt van gemiddeld geleende bedragen per instroomcohort. Het cohort dat in september 2015 instroomde in het hoger onderwijs, was het eerste cohort dat onder het studievoorschot viel. Dit cohort heeft na vijf jaar een gemiddelde studieschuld van ruim 24.000 euro wanneer enkel alle lenende studenten worden meegeteld. Dit bedrag komt uit op ruim 17.500 euro als ook de niet-lenende studenten worden meegeteld. Bij invoering van het studievoorschot was de verwachting dat de gemiddelde studieschuld zou stijgen naar ongeveer 21.000 euro waarbij dit behoedzaamheidshalve als toekomstige gemiddelde schuld voor alle studenten is gehanteerd. De ontwikkelingen die ik nu zie, zijn voor studenten die nu zijn afgestudeerd conform de verwachtingen bij invoering van het studievoorschot. Nog niet alle studenten die zijn begonnen onder het studievoorschot zijn afgestudeerd en daardoor kan de gemiddelde studieschuld nog verder oplopen. In 2019–2020 denkt 27 procent van alle studenten de studie af te sluiten zonder studieschuld. Dit percentage is, zowel in het hbo als in het wo hoger dan in studiejaar 2018–2019.

#### *Aanvullende beurs*

Een deel van de studenten heeft recht op een aanvullende beurs gedurende de nominale duur van hun studie. Het gaat met name om studenten met ouders uit lagere- en middeninkomensgroepen. Met de komst van het studievoorschot zijn de criteria om in aanmerking te komen voor een aanvullende beurs niet veranderd. Wel is de hoogte van de aanvullende beurs onder het studievoorschot verhoogd. Het aandeel studenten met een aanvullende beurs is een indicatie voor de toegankelijkheid van het hoger onderwijs. Uit de monitor blijkt dat 31 procent van de studenten in het hoger onderwijs gebruik maakt van de aanvullende beurs. Het gebruik laat sinds de invoering van de Wet studievoorschot een stabiele lijn zien. Dit kan een indicatie zijn dat nog steeds een gelijk aandeel studenten van wie de ouders een lager inkomen hebben, is gaan studeren.

In 2020 schatte het CPB dat een kwart van de studenten die recht heeft op een aanvullende beurs hier geen gebruik van maakt. Van deze groep studenten met recht, maar zonder aanvullende beurs, maakte 41 procent opvallend genoeg wel gebruik van de leenfaciliteiten. DUO heeft de voorlichting over de aanvullende beurs op de website aangepast en ook in MijnDUO zijn aanpassingen doorgevoerd om studenten nog meer op de aanvullende beurs te wijzen. Verder zal ik de Kamer na de zomer informeren over een inventarisatie van andere aanpassingen in het aanvragen van de studiefinanciering. Daarin wordt ook gekeken naar uitvoerings- en wetgevingsaspecten.

### *De financiële situatie van studenten*

In 2019–2020 ervaren minder studenten serieuze financiële problemen (15%) dan in studiejaar 2018–2019 (17%). De daling wordt vooral veroorzaakt door studenten die vallen onder het studievoorschotstelsel. Van hen ervaart 13 procent financiële problemen. Voor studenten onder het oude stelsel is geen daling waargenomen van hen ervaart 22 procent financiële problemen. Zoals ook in eerdere jaren is geconstateerd worden de ervaren financiële problemen versterkt door het hebben van een studielening en het niet hebben van een baan. Dit wordt nog verder versterkt als ouders van deze studenten geen hoger onderwijs hebben genoten. Voor de financiële gevolgen voor studenten van COVID-19 verwijs ik naar mijn brief van 22 juni 2021.

### *Leeftijdsgrens levenlanglerenkrediet*

Het levenlanglerenkrediet is onderdeel van het studiefinancieringsstelsel. In de motie van de leden van de Tweede Kamer Rog en Van Meenen<sup>21</sup> wordt opgeroepen de uiterste leeftijdsgrens voor het aanvragen van het levenlanglerenkrediet te verhogen en mee op te laten lopen met de verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd (AOW-leeftijd). Deze verhoging van de leeftijdsgrens is opgenomen in het wetsvoorstel Variawet hoger onderwijs dat op 6 april 2021 is aangenomen door de Eerste Kamer.<sup>22</sup> Dit betekent dat men tot 56 jaar, in plaats van 55 jaar, levenlanglerenkrediet kan aanvragen vanaf studiejaar 2020–2021. De wet is met terugwerkende kracht voor dit studiejaar in werking getreden. Vanaf studiejaar 2024–2025 kan men tot 57 jaar een aanvraag indienen. Verdere verhogingen zijn afhankelijk van de ontwikkeling van de AOW-leeftijd. De motie is hiermee uitgevoerd.

### **III Het bindend studieadvies**

Het oorspronkelijke doel van het bsa is om studenten terecht te laten komen op de voor hen juiste plek in het hoger onderwijs. Dit is tevens één van de ambities die ik heb beschreven in de Strategische Agenda Hoger Onderwijs en onderzoek.<sup>23</sup>

In de Monitor Beleidsmaatregelen staat al een aantal jaar het bsa genoemd als één van de zes belangrijkste redenen voor uitval en switch. In het studiejaar 2018–2019 gaf dertien procent van de studenten aan te stoppen met de opleiding vanwege een negatief bsa. Dit aandeel is in de afgelopen monitor (cohort 2019–2020) verder gedaald. Dat is te verklaren doordat opleidingen door de impact van COVID-19 in dat jaar coulanter zijn omgegaan met de toepassing van het bsa. Daarnaast zagen we ook het jaar daarvoor een daling in het aantal studenten dat een negatief bsa aangaf als reden om te stoppen met hun opleiding.

Ik heb het NRO gevraagd om inzichtelijk te maken wat we weten over de effecten van het bsa op het studentsucces. Zij hebben dit meegenomen in hun thematisch overzicht dat gaat over het succesvol doorlopen van het hoger onderwijs. Parallel aan het onderzoek van het NRO, heb ik gesprekken met de VH, VSNU en studentenbonden gevoerd over de toekomst van het bsa en de moties die door uw Kamer zijn ingediend aangaande het bsa. Op basis van het onderzoek en de gevoerde gesprekken, concludeer ik dat de sleutelrol voor het studentsucces, het verkrijgen van de student op de juiste plek, zit in de wijze waarop de

<sup>21</sup> Kamerstukken II 2016–2017, 34 550, nr. 23.

<sup>22</sup> Verslag EK 2020–2021, nr. 33, item 5.

<sup>23</sup> Kamerstukken II 2019–2020, 31 288, nr. 797.

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 bsa hanteert. Dit is een relevant gegeven voor de besluitvorming omtrent het bsa door een volgend kabinet, ook in relatie tot de nadelen die aan het bsa verbonden zijn.

Hieronder licht ik uitgebreid toe wat er bekend is over de effecten van het bsa op het studentsucces en de uitkomsten van gesprekken met de koepels en studentenbonden over het bsa.

#### *Bsa in relatie tot uitval en switch*

Als uitvoering van de motie van Meenen<sup>24</sup> heb ik het NRO gevraagd om in haar thematisch overzicht te rapporteren over wat er feitelijk bekend is over de samenhang tussen het bsa en (de bekostiging van) switch in het hoger onderwijs. In het kader van de motie Tielen en Bisschop<sup>25</sup>, ben ik op pagina 5 van deze brief reeds ingegaan op de kosten van uitval en switch. Uit het thematisch overzicht van het NRO blijkt daarnaast dat in het algemeen kan worden gesteld dat de studie-uitval in het eerste jaar toeneemt bij opleidingen die het bsa hebben ingevoerd. Deze verhoogde uitval leidt in de meeste gevallen echter niet tot een toename van de totale studie-uitval. Een verdere verhoging van de bsa-norm leidt ook niet automatisch tot een grotere toename van de studie-uitval in jaar 1, noch een toename van de totale studie-uitval.<sup>26</sup> Dit lijkt erop te wijzen dat het bsa de uitval onder studenten vervroegd naar het eerste jaar. Dit is positief, omdat het impliceert dat het bsa voorkomt dat studenten te lang blijven doorgaan in een opleiding die niet bij hen past.

Of het bsa er ook voor zorgt of studenten een studie vervolgen die beter bij hen past (het uiteindelijke doel is immers het vergroten van het studentsucces), is niet bekend. De meeste instellingen hebben geen idee waar studenten terecht komen na een negatief bsa en er is ook weinig onderzoek verricht op dit terrein. Dit komt mede doordat privacywetgeving het lastig maakt om studenten te volgen in hun loopbaan, nadat zij de instelling verlaten hebben. Het NRO concludeert op basis van verschillend onderzoek dat het nog schort aan de verwijzende functie van het bsa, waardoor studenten niet altijd goed worden begeleid en doorverwezen naar een passende studie.

Recentelijk is onderzocht wat studenten gaan doen na een negatief bsa. Uit dit onderzoek blijkt dat 15% van de studenten die niet aan de norm voldoet, alsnog de mogelijkheid van de instelling krijgt om de studie voort te zetten.<sup>27</sup> Dit kan bijvoorbeeld als de opleiding de toepassing van het bsa uitstelt, in verband met persoonlijke omstandigheden. Voor studenten die het bsa net niet hebben gehaald, geldt zelfs dat dit percentage oploopt tot rond de 60 procent. Voor studenten die starten in een opleiding met weinig uitval in het eerste jaar geldt dat relatief veel van hen doorgaan in de opleiding, ook al halen zij de bsa-norm met een vrij grote marge niet. Wanneer studenten van opleiding moeten wisselen door het niet behalen van de bsa-norm, switcht 40 procent naar eenzelfde wetenschappelijk discipline en zo'n 12 procent naar een vergelijkbare opleiding bij een

<sup>24</sup> Kamerstukken II 2018–2019, 31 288, nr. 759.

<sup>25</sup> Kamerstukken II 2018–2019, 31 288, nr. 770.

<sup>26</sup> Arnold, I. (2015). The effectiveness of academic dismissal policies in Dutch university education: an empirical investigation. *Studies in Higher Education*, 40(6), 1068–1084.; Scheepers, A. (2004). Evaluatie bindend studieadvies. Rotterdam: Rotterdam School of Management.

<sup>27</sup> Cornelisz, I., et al. (2021) *Naar een breder begrip van de gevolgen van bindend studieadvies door koppeling van instellingsdata aan registerdata*. Den Haag: NRO.

ander onderwijsinstituut. Studenten die niet voldoen aan de bsa-norm, hebben volgens het onderzoek van Cornelisz et al. (2021) een iets lagere kans op diplomering. Het NRO stelt dat er al met al onvoldoende wetenschappelijk bewijs over de correlatie tussen het bsa en (onnodige) switch is om hier een uitspraak over te doen.

#### *Het bsa in relatie tot het (diploma)rendement en studieduur*

Hoewel het oorspronkelijke doel van het bsa is om studenten op de juiste plek te krijgen, heeft een groot deel van de hogescholen en universiteiten het ingevoerd (mede) met als doel het rendement van de opleiding te verbeteren.<sup>28</sup> Het bsa zou studenten stimuleren om te presteren en er daarmee voor zorgen dat zij sneller hun diploma zouden halen. Naar het effect van het bsa op het rendement is veel onderzoek gedaan door instellingen. Het NRO stelt dat uit onderzoek op dit terrein geen eenduidig beeld naar voren komt. Vooral de uitkomsten van onderzoek naar een bsa-norm lager dan 60 ECTS laten een diffuus beeld zien. De meeste studies naar opleidingen met een lager studierendement en hogere studie-uitval vóór de invoering van het bsa laten een positief effect zien van de invoering van het bsa op het aantal behaalde studiepunten na het eerste jaar.<sup>29</sup> Studies naar opleidingen met een hoog rendement en een lage studie-uitval vóór de invoering, laten over het algemeen geen effect of zelfs een negatief effect van het bsa zien op het aantal behaalde studiepunten na het eerste studiejaar.<sup>30</sup> Het is echter onduidelijk wat het effect van het bsa is op het rendement op langere termijn. Waar het bsa op de ene opleiding een positief effect heeft gehad op het rendement in het tweede en derde jaar, geldt dit voor opleidingen aan een andere instelling weer niet. Het bsa zorgt dus niet automatisch voor een soepeler doorstroom in latere jaren. Het lijkt erop dat dit sterk afhankelijk is van het flankerende beleid waarmee de invoering van het bsa gepaard gaat.

Aan een aantal universitaire opleidingen is onderzocht wat het bsa bijdraagt aan het diplomarendement. Voor opleidingen met een bsa-norm onder de 60 studiepunten leek er geen toename in het aantal studenten dat nominaal afstudeerde.<sup>31</sup> In sommige studies is een toename gevonden van studenten die maar één jaar extra nodig hadden voor het halen van het diploma.<sup>32</sup> Bij de Erasmus Universiteit was bijvoorbeeld wel een toename te zien in het aantal studenten dat nominaal afstudeerde. Het NRO stelt dat dit mogelijk niet (alleen) ligt aan de bsa-norm van 60 ECTS, maar aan het totale Nominaal = Normaal-beleid, waarin een hoge bsa-norm gepaard gaat met kleinschalig onderwijs, begeleiding en mogelijkheden voor compensatie.<sup>33</sup>

<sup>28</sup> Inspectie van het Onderwijs (2015) *Selectie en toegankelijkheid van het Hoger Onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

<sup>29</sup> Duijndam, F. & Scheepers, A. (2009). Bindend studieadvies Erasmus Universiteit Rotterdam. *HO Management*, 1(5), 17–19; Scheepers (2004); Blom, M. & Van den Bosch, M. (2017). Ready for success, first year efficiency for industrial design engineering. *Assessment Methods in Design Education*, 418–423.; Van der Klis, B. (2014). *Selective effectiveness of the binding study advice at the faculty of Veterinary medicine*. Utrecht: Universiteit Utrecht.

<sup>30</sup> Eijsvogels, T., et al. (2015). The binding study-advice in medical education: a 2-year experience. *Perspectives on Medical Education*, 4, 39–42.; De Koning, et al. (2013). Impact of binding study advice on study behavior and pre-university education qualification factors in a problem-based psychology bachelor program. *Studies in Higher Education*, 39(5), 835–847.

<sup>31</sup> Sneyers, E. & De Witte, K. (2018). Interventions in higher education and their effect on student succes: a meta-analysis. *Education Review*, 70(2), 208–228; Van der Klis (2014); Duijndam & Scheepers (2009).

<sup>32</sup> Arnold (2014); Sneyers, E. & De Witte, K. (2017) The effect of an academic dismissal policy on dropout, graduation rates and student satisfaction. Evidence from the Netherlands, *Studies in Higher Education*, 42(2), 354–389.

<sup>33</sup> Schmidt, H., et al. (2021). Changes in examination practices reduce procrastination in university students. *European Journal of Higher Education*.

### *Het bsa in relatie tot kansengelijkheid*

Net als op het rendement, constateert het NRO dat het effect van het bsa op verschillende groepen studenten niet eenduidig is. Op hoofdlijnen komt er wel een beeld naar voren dat mannelijke studenten vaker dan vrouwelijke studenten een negatief bsa ontvangen.<sup>34</sup> Ook blijkt dat mannen minder vaak alle studiepunten halen in het eerste jaar.<sup>35</sup> Het NRO stelt verder dat er indicaties uit kwalitatief onderzoek zijn dat studenten met een niet-westerse migratieachtergrond en studenten met een laag sociaaleconomische status vaker te maken krijgen met een negatief bsa.<sup>36</sup> In het laatste geval is de verwachting dat dit samenhangt met de noodzaak dat deze studenten naast hun studie meerdere uren per week moeten werken om in hun levensonderhoud te voorzien. Indien een student (meer dan) 20 uur per week werkt, heeft dit een negatieve impact op hun studie.<sup>37</sup> Wat betreft studenten met een niet-westerse migratieachtergrond zijn er tegenstrijdige geluiden. De Monitor Beleidsmaatregelen geeft aan dat een negatief bsa niet vaker genoemd wordt door studenten met een niet-westerse migratieachtergrond, als reden voor het beëindigen van hun studie.<sup>38</sup> Tegelijkertijd laat onderzoek aan de Radboud Universiteit zien dat onder de eigen studenten etnische minderheden en internationale studenten (met uitzondering van Duitse studenten) onevenredig vaak getroffen werden door een negatief bsa. In het onderzoek wordt geconcludeerd dat sommige groepen ofwel meer tijd moeten krijgen om te acclimatiseren in het hoger onderwijs, ofwel anders begeleid moeten worden om hun studiesucces binnen de periode van het bsa te verbeteren.<sup>39</sup>

### *Het bsa in relatie tot prestatiedruk*

Het bsa legt een norm op de prestatie van studenten in het eerste jaar. Het ISO en LSvb geven aan dat zij zich zorgen maken over deze prestatiedruk, die nu in het licht van COVID-19 nog urgenter is geworden in relatie tot het studentenwelzijn. Uit de Monitor Beleidsmaatregelen blijkt dat studenten in opleidingen met een hoge bsa-norm die norm vaker zien als nadeel bij de studiekeuze dan studenten met een lagere bsa-norm. Dit kan er eventueel toe leiden dat studenten minder snel geneigd zijn om te kiezen voor een studie met een hoge bsa-norm (zelfselectie), hoewel dit niet onderzocht is. Eenmaal begonnen aan de studie vinden studenten vaker dat het bsa vooral een positieve invloed heeft op hun studiegedrag (37 tot 45 procent voelt zich gestimuleerd), dan dat het een negatieve invloed heeft (in 5 tot 12 procent levert het stress op); ook bij een bsa-norm van 60 ECTS. Uit het onderzoek van Kickert blijkt dat een hoge norm minder effect lijkt te hebben op studenten die al van zichzelf ambitieus zijn. Echter, studenten die voor een voldoende gaan, worden met een hoge bsa-norm gedwongen de lat hoger te leggen en lijken daardoor vaker tentamenangst te hebben.<sup>40</sup>

<sup>34</sup> Arnold, 2014; ResearchNed (2020). *Monitor beleidsmaatregelen hoger onderwijs 2019–2020*. ResearchNed: Nijmegen; Herweijer, L. & Turkenburg, M. (2016). *Wikken en Wegen in het hoger onderwijs. Over studieloopbanen en instellingsbeleid*. Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau; ResearchNed, 2020; Radboud Universiteit (2018) *Hoe effectief is het bindend studieadvies? Eindrapportage van het onderzoek aan de Radboud Universiteit*. Nijmegen: Radboud Universiteit.

<sup>35</sup> Vooijs, M., Van de Ven, M. & Buitendijk, S. (2015) Strenghed werkt; eerste resultaten van het aangescherpt bindend studieadvies in Leiden. *Tijdschrift voor Hoger Onderwijs en Management*, 35–38.; Arnold, 2014.

<sup>36</sup> Herweijer & Turkenburg, 2016.

<sup>37</sup> Herweijer & Turkenburg, 2016.

<sup>38</sup> ResearchNed, 2020.

<sup>39</sup> Radboud Universiteit, 2018.

<sup>40</sup> Kickert, R. (2020), *Raising the Bar: Higher Education Students' Sensitivity to the Assessment Policy*. Rotterdam: Erasmus University Rotterdam.

### *Punten voor verbetering: begeleiding en verwijzing*

Een gemene deler in al het onderzoek naar het bsa is dat de effectiviteit van het instrument valt of staat met het bredere beleid van de instelling, ten aanzien van begeleiding, ondersteuning en verwijzing. Het NRO concludeert op basis van onderzoek dat het met name nog schort aan de verwijzende functie van het bsa.

Na een negatief bsa worden studenten vaak niet doorverwezen naar een andere studie die beter bij hen zou passen en na uitschrijving worden zij niet meer gevolgd door de opleiding.<sup>41</sup> Uit het onderzoek van Panteia blijkt bovendien dat hogeronderwijsinstellingen studentbegeleiding als belangrijk middel zien om studenten te helpen hun bsa-norm te halen, maar dat de kwaliteit van de begeleiding verschilt per opleiding. Het verschil zit vooral in de mate waarin studieadviseurs studenten actief uitnodigen voor begeleidingsgesprekken.<sup>42</sup>

#### *Uitkomsten gesprekken bsa*

De afgelopen tijd zijn gesprekken gevoerd met hogeronderwijsinstellingen en studentenbonden over het bsa en mogelijke alternatieven. Dit gesprek is naar aanleiding van de motie Wiersma verbreed tot een gesprek over adequate sturingsinstrumenten voor onderwijsinstellingen op toelating en selectie voor en tijdens de opleiding.<sup>43</sup> Hieronder treft uw Kamer de uitkomsten van deze gesprekken aan, ten behoeve van de besluitvorming over de toekomst van het bsa door een nieuw kabinet.

Alle partijen onderschrijven dat het bsa geen op zichzelf staand instrument is. In lijn met de motie Wiersma geven zij aan dat het bsa in samenhang gezien te worden met andere sturingsinstrumenten, die bijdragen aan het doel om de student op de juiste plek te krijgen. Het gaat dan bijvoorbeeld om de voorlichting richting aankomende studenten, de studiekeuzecheck, loopbaanoriëntatie en begeleiding vóór en binnen het hoger onderwijs, de nadere vooropleidingseisen en de mogelijkheden voor opleidingen om te kunnen selecteren. Ook lopende inspanningen op het gebied van «wisselstroom» dragen eraan bij dat studenten sneller en beter op de juiste plek in het hoger onderwijs terechtkomen. In de Strategische Agenda Hoger Onderwijs heb ik de verschillende sturingsinstrumenten omtrent het verkrijgen van de student op de juiste plek in samenhang bezien en maatregelen op dit vlak in gang gezet.<sup>44</sup> In de voortgangsrapportage van 22 maart jongstleden, heb ik de Kamer geïnformeerd over de voortgang van de verschillende maatregelen op dit gebied.<sup>45</sup>

#### *Wel of geen bindend studieadvies*

Naar aanleiding van de motie van het lid Westerveld is met de VH en VSNU gesproken over de mogelijkheid om het bsa te vervangen door een advies dat enkel adviserend is.<sup>46</sup> Op basis van zowel het onderzoek als uit de gesprekken met de studentenbonden, de VH en VSNU concludeer ik dat het bsa op dit moment niet optimaal werkt. Hoewel instellingen de verantwoordelijkheid hebben om studenten goed te begeleiden binnen de opleiding en eventueel door te verwijzen als zij niet op de juiste plek blijken te zitten, blijkt in de praktijk dat het bsa niet bij elke opleiding voldoende ingebed is in dit flankerende beleid. Het is vooral de student die hier het nadeel van ondervindt. Hogescholen en universiteiten zien

<sup>41</sup> Panteia (2019) *Het bindend studieadvies in het hoger onderwijs*. Zoetermeer: Panteia. Bijlage bij: Kamerstukken II 2018–2019, 31 288, nr. 773.

<sup>42</sup> Panteia, 2019.

<sup>43</sup> Kamerstukken II 2020–2021, 35 582, nr. 15.

<sup>44</sup> Kamerstukken II 2019–2020, 31 288, nr. 797.

<sup>45</sup> Kamerstukken II 2020–2021, 31 288, nr. 904.

<sup>46</sup> Kamerstukken II 2020–2021, 35 570 VIII, nr. 48.

dan ook met name kansen in het verbeteren van de begeleiding en verwijzing van de student, waarbij het aan opleidingen zelf zou moeten zijn om te bepalen of ze gebruikmaken van een bindend of niet-bindend studieadvies. Zij willen vasthouden aan de ruimte die de WHW hen hiervoor biedt.

Door geen bsa te hanteren, kan voorkomen worden dat een student mogelijk ten onrechte zou moeten stoppen met een opleiding, die hij mogelijk wel gehaald zou hebben met extra tijd of begeleiding. Het risico bij deze optie is echter dat studenten mogelijk te lang in een studie blijven hangen die niet bij hun past en dat zij later alsnog uitvallen. Deze punten zouden eventueel ondervangen kunnen worden door te investeren in betere studentbegeleiding en studiekeuzeadvies.

#### *Werken met een «doorstroomnorm»*

De leden Paternotte en Van der Molen hebben verzocht om de interesse onder instellingen te peilen om te werken met een «doorstroomnorm» en te inventariseren wat hiervoor nodig is.<sup>47</sup> Het hanteren van een doorstroomnorm houdt in dat studenten een bepaald aantal studiepunten/vakken moeten behalen, voordat zij kunnen instromen in het volgende jaar. Studenten die niet aan de gestelde normen voldoen, krijgen in dat geval de kans om hun achterstallige studiepunten uit het eerste jaar in te halen. Het staat instellingen vrij om een doorstroomnorm te hanteren, die ruimte is er binnen de WHW. Eind vorig jaar heb ik met de hogeschool Windesheim gesproken over hun ervaringen met het werken met een doorstroomnorm bij het domein Business, Media en Recht. De eerste ervaringen daar waren positief: de doorstroomnorm heeft de uitval onder studenten in dit domein verminderd en studenten zijn erg positief. Windesheim wijst erop dat het vervangen van het bsa door een doorstroomnorm wel extra inzet en organisatie vraagt van een instelling. Het vergt het mogelijk maken van persoonlijke leerroutes, waarvoor het curriculum, roosters en toetsing aangepast moet worden. Als sluitstuk is extra inzet op het studieadvies en de begeleiding cruciaal. Ook de Hogeschool Zuyd heeft onlangs gekozen voor het hanteren van een doorstroomnorm en de Hogeschool Leiden werkt hier inmiddels al drie jaar mee. Het succes van de doorstroomnorm bij deze opleidingen lijkt erin te zitten dat het is ingebed in een breder kwaliteitsbeleid van (individuele) studiebegeleiding en studiekeuzeadvies. Het gehele onderwijsconcept en de organisatie binnen de instelling is hier bovendien op aangepast. Het hanteren van een doorstroomnorm lijkt het overbodig te maken om studenten weg te kunnen sturen. Indien de opleiding het gevoel heeft dat een student niet op de juiste plek zit, kan de opleiding een «dringend advies» geven en hierover met de student in gesprek gaan. Het is in het belang van de student (en tevens zijn verantwoordelijkheid) om het advies vanuit de opleiding serieus te nemen.

Hoewel ervaringen omtrent de doorstroomnorm bij meerdere instellingen positief zijn, wijst de VH erop dat het werken met een doorstroomnorm niet voor elke instelling passend en gewenst is. Eén generieke maatregel voor alle opleidingen zou volgens hen te weinig recht doen aan de verschillen die er zijn tussen opleidingen en instellingen. Ook de VSNU pleit ervoor om de keuze hiervoor bij de instelling zelf te laten. De universiteiten geven aan dat de meeste opleidingen een chronologische opbouw hanteren, waardoor studenten zonder het eerste jaar te halen niet zonder meer kunnen doorstromen naar het tweede jaar. Het doorvoeren van een doorstroomnorm zou in de praktijk tot gevolg kunnen hebben dat studenten hierdoor vertraging oplopen. Het curriculum, roostering en

<sup>47</sup> Kamerstukken II 2020-2021, 35 570 VII, nr. 56.

begeleiding zo ontwerpen dat dit geen/ een zeer beperkte studievertraging tot gevolg heeft, is voor met name grootschalige opleidingen een lastige en kostbare uitdaging.

#### *Initiatieven vanuit het veld*

Het is aan een volgend kabinet om te besluiten over de toekomst van het bsa. Hogescholen en universiteiten richten zich de komende tijd op het verder verbeteren van de werking van het bsa in de praktijk. Zij doen dit middels een aantal acties, die ik hieronder verder toelicht.

#### *Verkenning VSNU*

De VSNU is bezig met een verkenning waarbinnen zij de voor- en tegenargumenten ten aanzien van het bsa vanuit verschillende perspectieven in kaart brengt. De argumenten worden voorzien van een empirische reflectie, zodoende helder is welke argumenten wel of niet onderbouwd kunnen worden en welk onderzoek bijvoorbeeld nog ontbreekt. Volgens de VSNU is het instrument van het bsa niet eenzijdig te beoordelen en hangt het samen met andere instrumenten binnen elke opleiding/ instelling. De verkenning wordt gemaakt om de veelzijdigheid van het bsa-instrument in kaart te brengen en onderwijsinstellingen te helpen bij het maken van keuzes omtrent het bsa. De VSNU verwacht de verkenning voor de zomer te hebben afgerond.

#### *Experimenten omtrent het bsa*

De universiteiten hebben aangegeven in pilots te gaan experimenteren met verschillende vormen van het bsa. Door middel van aanvullend onderzoek zullen de universiteiten het effect van het bsa op het studieresultaat en kanselijkheid verder duiden. Ook de Vereniging Hogescholen heeft in haar strategische agenda 2019–2023 de ambitie staan dat hogescholen experimenteren met het bsa. De alternatieven zijn vorig jaar geëvalueerd binnen de vereniging. Dit heeft geleid tot een aangescherpte positiebepaling van alle hogescholen over het bsa, zoals weergegeven in het position paper – Studieadvies (maart 2021) dat hierover is verschenen. Daarin benadrukt de VH het belang van de ruimte voor maatwerk en de ruimte voor hogescholen om zelf passende sturingsinstrumenten te kiezen voor wat betreft de oriëntatie, selectie- en verwijfsfunctie van de propedeuse.

#### *Versterken van de studentbegeleiding*

Het ISO en LSVb wijzen beiden op het belang van goede begeleiding omtrent het bsa. Dit belang wordt onderschreven door de VH en VSNU. De pandemie heeft het belang van goede studentbegeleiding en aandacht voor studentenwelzijn daarbij nog eens versterkt. In het kader van het Nationaal Programma Onderwijs krijgen hogeronderwijsinstellingen extra middelen voor onder andere het organiseren van extra studentbegeleiding en ondersteuning op de overgangen en het eerste jaar. De monitoring en evaluaties in het kader van dit programma zullen nieuwe inzichten opleveren over wat wel en niet werkt. Goede voorbeelden op dit vlak worden verzameld en verspreid met behulp van het NRO en bestaande netwerken in het hoger onderwijs. In mijn brief van 26 februari 2021<sup>48</sup> heb ik daarnaast uiteen gezet hoe de loopbaanoriëntatie en begeleiding wordt verbeterd binnen de verschillende sectoren.

---

<sup>48</sup> Kamerstukken II 2020–2021, 31 524, nr. 489.



Uit onderzoek blijkt dat er nog kansen liggen voor verbetering als het gaat om de verwijzende functie omtrent het bsa. Op dit vlak kan het hoger onderwijs mogelijk leren van het mbo. In het mbo zijn instellingen sinds studiejaar 2018–2019 verplicht om studenten bij een negatief bsa te ondersteunen en begeleiden naar een andere opleiding, al dan niet aan dezelfde instelling.<sup>49</sup> Het mbo kent weliswaar een ander soort populatie, bestaande uit diverse groepen waaronder zowel kwalificatieplichtige studenten als werkende volwassenen, maar is desalniettemin interessant om van te leren. Hoe de verwijzende functie in de praktijk in het mbo werkt en waar eventueel nog kansen liggen voor verbetering wordt momenteel in kaart gebracht. Ik verwacht rond de zomer de rapportage van de monitor «Vroegtijdige aanmelddatum voor en toetsingsrecht tot het mbo» te ontvangen waar de werking van het bsa een onderdeel van is. Lastig daarbij is dat de gang van zaken op de mbo-instelling de afgelopen periode uiteraard ook beïnvloed zal zijn door de pandemie. De uitkomsten van deze rapportage zullen worden besproken met de VH, VSNU en studentenbonden om te kijken welke lessen het hoger onderwijs hier mogelijk uit kan halen.

#### **IV Tussenrapportage Ad-monitor**

Sinds 1 januari 2018 hebben Associate degreeopleidingen (Ad-opleidingen) een zelfstandige status gekregen in het Nederlandse hoger onderwijs. De ontwikkelingen van de Associate degree worden gemonitord. De Ad-monitor richt zich op drie hoofdthema's: het onderwijsaanbod, de ad-studenten en de arbeidsmarkt. De eerste tussenrapportage van de Ad-monitor is als bijlage toegevoegd.

##### *Onderwijsaanbod*

Ten aanzien het onderwijsaanbod geeft de tussenrapportage een groei weer in de totale aantallen aangeboden Ad-opleidingen. De groei lijkt vooral te zitten in private opleidingen die bestaande Ad-opleidingen op meerdere plaatsen aanbieden. Het aantal unieke opleidingen is met 6 procent toegenomen. De sectoren techniek (34 procent van de opleidingen) en economie (27 procent van de opleidingen) zijn het grootst in publiek bekostigde Ad-opleidingen. Het aanbod private Ad-opleidingen valt overwegend onder de sector economie (71 procent van de opleidingen). Ook het aantal studenten groeit mee met het aanbod aan opleidingen.

##### *Ad-studenten*

Ruim 75 procent van de eerstejaarsstudenten in publiek bekostigde Ad-opleidingen geeft aan tevreden of zeer tevreden te zijn met de Ad-opleiding in het algemeen. Voor private Ad-opleidingen is dit ongeveer 58 procent. De praktijkgerichtheid en de geleerde vaardigheden voor de beroepspraktijk kunnen bij beide type Ad-opleidingen op de meeste waardering rekenen. Studenten in publiek bekostigde Ad-opleidingen zijn daarnaast gemiddeld zeer tevreden over de docenten. Ook zijn de studenten overwegend positief over hoe instellingen met de beperkingen vanwege COVID-19 zijn omgegaan.

---

<sup>49</sup> Tenzij de student al 3x een bsa heeft gekregen of al 6 jaar op het mbo zit zonder een diploma te hebben gehaald (WEB artikel 8.1.7.a lid).

De mate waarin hogescholen samenwerken met het mbo en werkgevers bij het ontwikkelen en het invullen van Ad-opleidingen, verschilt van geval tot geval. Dit is afhankelijk van of er een mbo-opleiding is die inhoudelijk bij de Ad-opleiding aansluit en de opleidingsvorm. Zo komen studenten in voltijdopleidingen vaker uit het mbo waardoor samenwerking met mbo meer voor de hand ligt, terwijl deeltijdopleidingen vaker intensief met het werkveld tot stand komen en zich minder richten op mbo-doorstromers. In de meeste Ad-opleidingen bepalen werkgevers deels de inhoud, door advies te geven over de leeruitkomsten, de eindtermen en het beroepsprofiel van de Ad-opleiding. De vorm waarin toegewerkt wordt naar de leeruitkomsten en de eindtermen wordt volledig door de Ad-opleiding zelf bepaald. Zoals eerder aangegeven in de Kamerbrief bij advies meestertitel in het mbo-onderwijs is er in wet- en regelgeving al veel mogelijk als het gaat om de samenwerking tussen hbo en mbo bij de Associate degree.<sup>50</sup> Momenteel lopen er gesprekken met de MBO Raad, de Vereniging Hogescholen, het Ad-platform en MKB Nederland om in kaart te brengen welke behoefte er is aan meer verdiepende Ad-trajecten en hoe de samenwerking tussen mbo en hbo daarbij verder kan worden bevorderd.

De ontwikkelingen uit dit tussenrapport laten overwegend positieve resultaten zien over de algemene ontwikkelingen van de Ad. Er valt nog wel winst te behalen voor wat betreft het nog meer onder de aandacht brengen van Ad's onder studenten en het stimuleren van vakgerichte doorstroom. Het definitieve rapport van de Ad-monitor zal in het tweede kwartaal van 2022 worden gepubliceerd. Ik zal dit eindrapport vervolgens met een inhoudelijke reactie naar de Tweede Kamer sturen.

### **V Evaluatie eigen bijdrage van studenten in selectieprocedures**

Om de toegankelijkheid van het hoger onderwijs bij opleidingen die mogen selecteren bij de toelating te borgen, heeft mijn ambtsvoorganger in 2016 aangekondigd dat met ingang van de selectie voor het studiejaar 2017–2018 hogescholen en universiteiten geen eigen bijdrage van studenten voor de selectieprocedure mogen vragen.<sup>51</sup> In opdracht van OCW en in samenwerking met de Vereniging Hogescholen, het ISO en de LSVb is een evaluatie uitgevoerd om eventuele effecten in kaart te brengen. Dit onderzoek bied ik u bijgevoegd ter informatie aan.

Het onderzoek toont aan dat de effecten van het afschaffen van de eigen bijdrage op de hoogte en de samenstelling van de instroom beperkt zijn. De waargenomen veranderingen bij opleidingen die voorheen een eigen bijdrage hanteerden, zijn vergelijkbaar met de algemene trends binnen het hbo. Het grootste deel van de geïnterviewde instellingen geeft aan dat zij geen veranderingen zien in het totaal aantal aanmeldingen en het aantal studenten dat niet komt opdagen tijdens de selectieprocedures. Wijzigingen die wel worden waargenomen zijn niet direct gerelateerd aan het afschaffen van de eigen bijdrage voor de selectieprocedures. De resultaten van een vragenlijst tonen verder aan, dat indien de bijdrage weer wordt ingevoerd, de bereidheid van studenten om deel te nemen aan een selectieprocedure daalt wanneer de eigen bijdrage toeneemt. De evaluatie geeft geen aanleiding tot aanpassing van het huidige beleid omtrent de afgeschafte eigen bijdrage van studenten voor selectieprocedures.

<sup>50</sup> Kamerstukken II 2020–2021, 31 524 nr. 478.

<sup>51</sup> Raadpleegbaar via [www.tweedekamer.nl](http://www.tweedekamer.nl), kenmerk: 2018D39270.

## **VI Tot slot**

De Monitor Beleidsmaatregelen geeft ook dit jaar weer een goed beeld van de ontwikkelingen in het hoger onderwijs. De impact van COVID-19 kon in deze monitor niet geïsoleerd worden onderzocht, maar het stemt mij positief dat de gevolgen van de pandemie voor studieresultaten het afgelopen jaar relatief beperkt zijn gebleven. Dit neemt niet weg dat dit voor elke individuele student anders kan zijn en dat studenten niet onder ideale omstandigheden hebben kunnen studeren. Het studentsucces heeft hier de afgelopen periode onder te lijden gehad. Samen met de studentenbonden vind ik dit zorgelijk. Het is van belang dat we hier goed de vinger aan de pols blijven houden. Met het Nationaal Programma Onderwijs heeft het kabinet extra middelen uitgetrokken om de gevolgen van de pandemie voor studenten aan te pakken.

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