

Vergaderjaar 1991-1992

21 073

Bepalingen met betrekking tot het hoger onderwijs en het wetenschappelijk onderzoek (Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek)

Nr. 20

VIJFDE NOTA VAN WIJZIGING

Ontvangen 17 december 1991

Het tweede nader gewijzigd voorstel van wet (stuk nr. 18) wordt als volgt gewijzigd:

A

Aan artikel 2.9, tweede lid, wordt na de tweede volzin ingevoegd: Het jaarverslag omvat in voorkomende gevallen tevens het verslag, bedoeld in artikel 7.7a, vierde lid.

B

Na artikel 7.7 wordt een nieuw artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 7.7a. Studie-advies; afwijzing

1. Het instellingsbestuur van een bekostigde universiteit of hogeschool brengt iedere student aan het eind van diens eerste jaar van inschrijving voor de propedeutische fase van een voltijdse opleiding advies uit over de voortzetting van zijn studie binnen of buiten de opleiding.

2. Het instellingsbestuur kan ten aanzien van opleidingen die daartoe door het instellingsbestuur zijn aangewezen aan het advies, bedoeld in het eerste lid, een afwijzing verbinden, overeenkomstig door dat bestuur vast te stellen nadere regels. Het instellingsbestuur kan tot afwijzing overgaan indien de student de propedeutische fase nog niet heeft voltooid en, met inachtneming van zijn persoonlijke omstandigheden, niet geschikt geacht moet worden voor de opleiding doordat zijn studieresultaten niet voldoen aan de vereisten die het instellingsbestuur daaromtrent in de nadere regels, bedoeld in de eerste volzin, heeft vastgesteld. De nadere regels, bedoeld in de eerste volzin, bevatten tevens voorschriften omtrent de bewaking van de studievoortgang en de individuele studiebegeleiding.

3. De student aan wie een afwijzing is gegeven kan niet meer aan die instelling voor dezelfde opleiding als student of als extraneus worden ingeschreven.

4. Het instellingsbestuur brengt regelmatig verslag uit over de

toepassing van het tweede lid en betreft daarbij de vraag of en in welk opzicht de nadere regels aanpassing behoeven.

5. Bij algemene maatregel van bestuur wordt bepaald welke persoonlijke omstandigheden, bedoeld in het tweede lid, het instellingsbestuur in zijn beoordeling betreft.

C

Artikel 7.12 komt te luiden:

Artikel 7.12. Openbaarheid onderwijsaanbod

Het instellingsbestuur draagt er zorg voor dat tijdig voor de aanvang van het studiejaar en zodanig dat de aanstaande student zich een goed oordeel kan vormen omtrent de inhoud en de inrichting van het onderwijs en de examens, openbaar worden gemaakt:

- a. het onderwijsaanbod,
- b. de hoofdlijnen van de onderwijs- en examenregelingen,
- c. ten aanzien van welke opleidingen een afwijzing verbonden kan worden aan het advies, bedoeld in artikel 7.7a, eerste lid,
- d. de nadere regels, bedoeld in artikel 7.7a, tweede lid, en
- e. de regeling waarin de aanvullende eisen, bedoeld in artikel 7.20, zijn neergelegd.

D

In artikel 7.30, eerste lid, aanhef, wordt na «eisen,» ingevoegd: onverminderd artikel 7.7a, derde lid, en.

E

Artikel 7.53, eerste lid, komt als volgt te luiden:

1. Het college van beroep oordeelt bij uitsluiting over het beroep ingesteld tegen:
 - a. beslissingen tot afwijzing als bedoeld in artikel 7.7a, tweede lid,
 - b. beslissingen, niet zijnde besluiten van algemene strekking, genomen op grond van het bepaalde bij of krachtens titel 2 van dit hoofdstuk, met het oog op de toelating tot examens, en
 - c. beslissingen van examencommissies en examinatoren, voor zover tegen deze beslissingen niet krachtens artikel 7.57 dan wel artikel 7.58 beroep openstaat.

F

Artikel 8.16 wordt als volgt gewijzigd:

Onder wijziging van de aanduidingen van de onderdelen b tot en met d in e tot en met g worden drie nieuwe onderdelen ingevoegd, onderscheidenlijk luidende:

- b. het instellen en beëindigen van opleidingen,
- c. het bepalen ten aanzien van welke opleidingen toepassing wordt gegeven aan artikel 7.7a, tweede lid,
- d. het vaststellen van de nadere regels, bedoeld in artikel 7.7a, tweede lid,.

G

Artikel 9.21 wordt als volgt gewijzigd:

1. De aanduidingen van de onderdelen b tot en met aa worden gewijzigd in d tot en met cc.

2. Toegevoegd worden twee nieuwe onderdelen, onderscheidenlijk luidende:

b. het bepalen ten aanzien van welke opleidingen toepassing wordt

gegeven aan artikel 7.7a, tweede lid,

c. het vaststellen van de nadere regels, bedoeld in artikel 7.7a, tweede lid,.

H

In artikel 15.3, tweede lid, wordt «artikel 7.44, derde lid» vervangen door: de artikelen 7.7a, vijfde lid, en 7.44, derde lid.

I

De inhoudsopgave wordt overeenkomstig het vorenstaande aangepast.

TOELICHTING

1. Algemeen

Voor een goede doorstroming in het hoger onderwijs is een intensieve begeleiding van studenten bij de overgang vanuit het voortgezet onderwijs essentieel. Hierover zijn met de universiteiten en hogescholen afspraken gemaakt in de hoofdlijnenakkoorden. De instellingen nemen de inspanningsverplichting op zich studieprogramma's beter studeerbaar te maken. Verbetering van de studiebegeleiding, beheersing van de studielast en bewaking van de studievoortgang kunnen de studieduur van studenten meer in overeenstemming brengen met de cursusduur en de studie-uitval beperken.

In het ontwerp Hoger onderwijs en onderzoek plan 1992 (HOOP) wordt de voortgang van de afspraken uit de hoofdlijnenakkoorden besproken. De instellingen ondernemen vele initiatieven om de organisatie van het onderwijs te verbeteren, waarbij enige accentverschillen zijn aan te geven tussen het hoger beroepsonderwijs en het wetenschappelijk onderwijs (h.b.o., w.o.). De organisatie van het onderwijs in het h.b.o. berust, evenals in het voortgezet onderwijs, nog veelal op het onderwijsjaarklassensysteem. Studiebegeleiding en studievoortgangscontrole kennen zodoende een sterke inbedding in de organisatie van het onderwijs. De hogescholen richten zich bij verbetering van de kwaliteit van propedeuseprogramma's dan ook in eerste instantie op een betere aansluiting op het voortgezet onderwijs. Binnen de universiteiten bestaat doorgaans een lossere organisatie van het onderwijs, zodat de verbetering van studiebegeleiding en studievoortgangscontrole hier nadrukkelijker de aandacht vraagt. De inspanningen van de instellingen rechtvaardigen het vertrouwen dat bestaande problemen op deze terreinen spoedig tot het verleden kunnen behoren.

Ingebed in het brede pakket van maatregelen ter verbetering van de structuur van het onderwijs is een gerichte advisering van studenten over de voortzetting van de studie na de propedeuse van grote betekenis voor het streven het rendement van het hoger onderwijs te verhogen.

Het propedeutisch examen geldt als voorbereiding op de verdere opleiding. Dit biedt de mogelijkheid om in een vroeg stadium van de studie te bezien of de student een voor hem geschikte opleiding heeft gekozen. Door een verkeerde keuze in een vroeg stadium van de studie te corrigeren, komen studenten eerder op het spoor van een opleiding die beter aansluit op hun capaciteiten, vaardigheden en ambities. Er bestaat dan een reëel perspectief om een nieuwe opleiding te starten.

Wanneer studie-uitval eerst na twee, drie of vier jaar plaatsvindt, is het gevaar aanwezig dat de student definitief zal afhaken. Het is in dit licht dat de instellingen in de hoofdlijnenakkoorden reeds op zich genomen hebben om alle nieuwe studenten na één jaar een advies te geven over de voortzetting van de studie.

Studie-adviezen krijgen meer nadruk als daaraan een bindend karakter kan worden toegekend. De in de vigerende bepalingen van de Wet op het wetenschappelijk onderwijs (Stb. 1986, 414) (W.W.O.) en de Wet op het hoger beroepsonderwijs (Stb. 1986, 289) (W.H.B.O.) opgenomen «schriftelijke raad» na één jaar heeft een vrijblijvend karakter. De student hoeft het advies niet op te volgen. In het evaluatie-onderzoek naar de invoering van de Wet twee-fasenstructuur w.o. (Stb. 1981, 137) wordt geconstateerd dat studenten in het w.o. de schriftelijke raad doorgaans naast zich neer leggen (SCO/SHOB, 1987). De consequenties blijken dan pas wanneer de student in een latere fase van de studie in de problemen dreigt te komen. Deze nota van wijziging maakt een bindend studieadvies mogelijk op basis van de studieprestaties in het eerste studiejaar van de studie waarvoor zij zich ingeschreven hebben. Hiermee worden de instellingen in staat gesteld om effectief beleid te voeren wanneer studenten duidelijk niet voldoen aan de eisen die de opleiding stelt.

2. Advies en overleg

Op 17 januari 1991 is een ontwerp-nota van wijziging voorgelegd voor advies aan de Onderwijsraad en voor commentaar aan de instellingen van hoger onderwijs en de studentenorganisaties.

De Onderwijsraad heeft op 19 maart 1991 advies uitgebracht. De raad herinnerde aan zijn advies met betrekking tot de concept-hoofdlijnenakkoorden van 28 oktober 1990. In dat advies werd het streven studieadviezen meer nadruk te geven onderschreven, indien het gebruik van een advies met een bindend karakter is gebonden aan voorwaarden ten aanzien van de kwaliteit van het onderwijs, het realiteitsgehalte van de voorlichting, de studievoortgangscntrole, alsmede een zorgvuldige beroepsprocedure.

De raad constateerde dat in de ontwerp-nota van wijziging wordt tegemoetgekomen aan deze voorwaarden. Bedenkingen bestonden echter bij de uitwerking van het selectie criterium. Met name uitte de raad twijfels over de mogelijkheid om na één jaar een prognostische uitspraak te kunnen doen over de geschiktheid van de student om de post-propedeutische fase binnen de cursusduur te voltooien. Dit ruime criterium en de mogelijkheid voor de instellingen een nadere invulling te geven aan de voorwaarden waaronder een student kan worden afgewezen zouden volgens de raad kunnen leiden tot een groot aantal beroepsprocedures.

Daarom zag de raad vooralsnog onvoldoende aanknopingspunten om in te stemmen met de ontwerp-nota van wijziging. Gezien het belang om op korte termijn de mogelijkheid te bieden in een vroegtijdig stadium van de studie in te kunnen grijpen, adviseerde de raad het criterium voor de afwijzing van studenten te wijzigen en wel zodanig dat de beslissing wordt gebaseerd op de verwachting of de student het propedeutisch examen binnen de inschrijvingsduur van deze fase zal kunnen afleggen.

De ondergetekenden willen hun waardering voor het advies van de Onderwijsraad tot uitdrukking brengen. Zij hebben de opmerkingen over de problemen bij een prospectieve beoordeling ter harte genomen. Om die reden hebben zij het criterium zodanig aangepast dat de regeling beter uitvoerbaar is. De wijziging komt tegemoet aan de bezwaren van

de Onderwijsraad, maar wijkt af van het door de raad voorgestelde alternatief.

De beoordeling van de student voor de opleiding wordt nu geënt op de vraag of de student heeft voldaan aan door de instelling geformuleerde minimumeisen omtrent de studievoortgang in het eerste studiejaar. In de ontwerp-nota van wijziging was de beoordeling gebaseerd op de vraag of de student naar verwachting in staat zou zijn de post-propedeutische fase van de opleiding binnen de cursusduur van die fase te doorlopen. Het prospectieve element speelt uitsluitend een rol bij de vaststelling van de norm waaraan de studenten moeten voldoen. De beoordeling van de individuele student kan daardoor beperkt blijven tot een toets van zijn studieresultaten aan die, vooraf vastgestelde en bekendgemaakte, norm. Met deze wijziging wordt de kans op fouten geminimaliseerd. Bovendien sluit de voorgestelde aanpak beter aan bij de huidige invulling van de selectieve functie van de propedeuse en vloeit de beslissing nu direct voort uit de voortgangsbewaking. De uitvoering door de instellingen en de toetsing van de afwijzingsbeslissing in beroep worden zodoende eenvoudiger.

Naast de algemene opmerkingen over prospectieve beoordeling van studenten en het daarbij te hanteren criterium plaatste de Onderwijsraad kanttekeningen bij een aantal specifieke onderwerpen. Daarop wordt hieronder ingegaan.

De raad vroeg of een evaluatie van de werking van de propedeuse, zoals aangekondigd in de conclusies bij het HOOP 1990, reeds had plaatsgevonden. Een dergelijke evaluatie zou wellicht zijn twijfel over de prognostische waarde weg kunnen nemen. De ondergetekenden constateren op de eerste plaats dat de geschetste twijfel wordt weggenomen door de gewijzigde invulling van het criterium. Vervolgens willen zij de indruk wegnemen dat de werking van de propedeuse niet afdoende in discussie zou zijn gebracht. De ondergetekenden wijzen erop dat er een voortdurende dialoog heeft plaatsgevonden over de propedeuse, die in eerste instantie resulteerde in het schrappen van de bepaling omtrent de functies van de propedeuse in de eerste nota van wijziging op de WHW. Deze bepaling bood onvoldoende operationele aanknopingspunten aan de instellingen voor de inrichting van het onderwijs. Aansluitend zijn in het kader van de hoofdlijnenakkoorden afspraken gemaakt met de instellingen van hoger onderwijs om studie-adviezen na één jaar meer nadruk te geven, opdat selectie en verwijzing van studenten zoveel mogelijk in het eerste jaar van de studie plaatsvindt. De onderhavige nota van wijziging vloeit daaruit voort. Met de introductie van de mogelijkheid om studenten op basis van onvoldoende studieresultaten af te wijzen is een beter operationaliseerbare invulling van de doelstellingen van de propedeuse mogelijk.

Vervolgens wees de raad erop dat de afwijzing van studenten na het propedeusejaar betrekking heeft op de gehele opleiding, terwijl daarbinnen uiteenlopende bovenbouwrichtingen kunnen bestaan. Het geven van een prospectieve beoordeling wordt hierdoor extra gecompliceerd. De ondergetekenden constateren dat de geschetste complicaties door de wijziging van het prospectief karakter van de beoordeling na één jaar grotendeels worden vermeden. Wel zij nogmaals benadrukt dat het de taak is van de instellingen om ervoor zorg te dragen dat de propedeuse voor de gehele opleiding, met inbegrip van de onderscheiden bovenbouwrichtingen, een adequate voorbereiding vormt.

Aansluitend vroeg de raad zich af of de mogelijkheid, dat afgewezen studenten aan een andere instelling kunnen worden toegelaten voor dezelfde opleiding, bijdraagt aan het streven tot rendementsverhoging.

De ondergetekenden menen van wel en wijzen er mede naar aanleiding van het advies van de Raad van State op dat het bieden van de mogelijkheid aan studenten met een bindend studie-advies om zich aan een andere instelling voor dezelfde of een soortgelijke opleiding te laten inschrijven samenhangt met de vergrote programmeervrijheid voor de instellingen, die een wezenskenmerk van het wetsvoorstel is. Door de vergrote programmeervrijheid kunnen opleidingen in de toekomst sterker van elkaar gaan verschillen. Dit maakt het minder vanzelfsprekend dat een bindend studie-advies zou moeten gelden voor alle instellingen waar een opleiding wordt gegeven. De student zou dan immers een kans worden onthouden een studie te kiezen die beter bij hem past, hetgeen vanuit het oogpunt van rendementverbetering juist contraproductief zou zijn.

In andere gevallen, waar het volgen van een soortgelijke opleiding door een student met een bindend studie-advies wel nieuwe risico's met zich meebrengt, mag worden verwacht dat de instelling dit in het studie-advies tot uitdrukking brengt. Het studie-advies na één jaar heeft niet alleen betrekking op de voortzetting van de desbetreffende opleiding, maar ook op de voortzetting van de studie in een andere opleiding. Deze functie van het studie-advies krijgt uiteraard meer nadruk wanneer het gaat om een student die wordt afgewezen voor zijn oorspronkelijke opleiding. Het valt dan niet te verwachten dat de betrokken student op basis van het studie-advies opnieuw een verkeerde of risicovolle keuze maakt. Tegen deze achtergrond hebben de ondergetekenden besloten geen afbreuk te doen aan het toelatingsrecht voor de groep afgewezen studenten.

Voorts ging de raad in op de passage in de toelichting over de eigen verantwoordelijkheid van studenten voor de tijdige melding van persoonlijke omstandigheden die het studieverloop hebben beïnvloed. De raad vroeg of dit zo moet worden opgevat dat persoonlijke omstandigheden geen rol meer kunnen spelen, indien die niet tijdig door de student zijn gemeld. De ondergetekenden antwoorden hierop dat de student aanmerkelijk moet kunnen maken dat de studieovertraging te wijten is aan persoonlijke omstandigheden. Naarmate de melding van dergelijke omstandigheden eerder geschiedt, zal het de student lichter vallen om met succes een beroep te doen op persoonlijke omstandigheden. De procedure die de ondergetekenden bij de afwijzing van studenten voor ogen staat, brengt een tijdige melding van persoonlijke omstandigheden met zich mee. In de eerste plaats blijkt uit de studievoortgangscontrole dat een student moeilijkheden heeft met de studie. De student wordt vervolgens door de instelling benaderd voor extra begeleiding. In het gesprek ligt het voor de hand dat de student melding maakt van de factoren die naar zijn oordeel een verklaring vormen voor de tegenvallende studievoortgang. Feiten en omstandigheden die het instellingsbeheer niet bekend zijn, kunnen geen rol spelen in de afweging.

Tot slot wees de Onderwijsraad op het mogelijk «conflictopwekkend» karakter van de voorgestelde regeling. Dit vanwege beroepsprocedures als gevolg van het ruime criterium en de mate waarin de instelling in het oorspronkelijke voorstel discretionaire bevoegdheden waren gelaten. De ondergetekenden kunnen de redenering van de raad op dit punt niet goed volgen. Beroepsprocedures zijn in hun optiek te verwachten wanneer (a) niet op voorhand duidelijk is welke eisen worden gesteld en (b) studenten onverhoeds geconfronteerd zouden worden met een niet eerder aangekondigde afwijzing. Ten aanzien van beide punten bevat de voorgestelde regeling zorgvuldige eisen aan de procedure. De opdracht aan de instellingen tot een nadere invulling van het afwijzingscriterium per opleiding is juist bedoeld om per opleiding een zo groot mogelijke

helderheid te doen ontstaan over de eisen aan de student. Het naar aanleiding van het advies gewijzigde criterium is op dit punt overigens nog aangescherpt ten opzichte van het oorspronkelijke voorstel. De minimumeisen waaraan de student moet voldoen worden neergelegd in een regeling die het instellingsbestuur vaststelt. De persoonlijke omstandigheden die hierbij een rol kunnen spelen worden, mede naar aanleiding van het advies van de Raad van State, neergelegd in een algemene maatregel van bestuur en komen overeen met de omstandigheden op grond waarvan het instellingsbestuur kan besluiten tot financiële ondersteuning van degenen die hun inschrijvingsduur hebben overschreden (artikel 7.44). Op deze wijze wordt een zo groot mogelijke voorspelbaarheid en controleerbaarheid nagestreefd.

De HBO-Raad en de VSNU hebben op 15 februari respectievelijk 5 maart 1991 een schriftelijk commentaar gegeven op de ontwerp-nota van wijziging. Evenals de Onderwijsraad hadden ook de meeste universiteiten, aanvankelijk, sterke twijfels bij de mogelijkheid om na één jaar vast te stellen of de betrokken student in staat zal zijn het doctoraaldiploma van de desbetreffende opleiding te behalen. De daarbij gekozen bevoegdheidstoedeling werd bovendien verwarrend geacht. Om die reden werd geconcludeerd dat het ingezette wetgevingstraject niet zou moeten worden bevorderd. In een brief van 15 maart 1991 werd deze stellingname van de VSNU verduidelijkt, waarbij het principe van het geven van studie-adviezen met een bindend karakter overigens nadrukkelijk werd onderschreven. De hogescholen hadden geen bezwaar tegen de voorgestelde regeling, maar meenden wel dat de geschiktheid van een student zou moeten worden afgemeten aan de mogelijkheid het doctoraal examen te behalen binnen de inschrijvingsduur van zes jaar.

Zoals hierboven reeds is opgemerkt hebben de ondergetekenden de opmerkingen over de uitvoerbaarheid serieus gezien. Met de universiteiten heeft nader overleg plaatsgevonden om de uitvoeringsproblemen het hoofd te bieden. Daarbij bleek dat met de thans voorgestelde systematiek, waarbij het prospectieve element door objectivering van het afwijzingscriterium heeft plaatsgemaakt voor een normstelling in termen van studieprestaties, de problemen van de universiteiten zo goed als mogelijk worden weggenomen. Tevens wordt met het gewijzigde criterium tegemoet gekomen aan de opmerking van de hogescholen inzake de vormgeving van het criterium in de ontwerp-nota van wijziging. Naar aanleiding van het advies van de Raad van State is voorzien in een periodieke rapportage door de instellingen over de uitvoering van de maatregel. Door deze verslaglegging is een meer dan incidentele aandacht voor de uitvoerbaarheid van de maatregel gewaarborgd. In het kader van de uitwerking van de hoofdlijnenakkoorden worden met de instellingen nadere afspraken gemaakt over adequate oplossingen voor ontbrekende studievoortgang in de post-propedeutische fase.

Tot slot gaan de ondergetekenden in op de opmerking van de universiteiten over de bevoegdheidstoedeling. De universiteiten achten deze verwarrend, aangezien het instellingsbestuur is belast met de afwijzing, terwijl de faculteit verantwoordelijk is voor de studievoortgangscntrole. De ondergetekenden waren enigszins verrast door deze opmerking. Een afwijzing heeft immers gevolgen voor de inschrijving. Daarover beslist het instellingsbestuur. Voorts is een dergelijke spreiding van bevoegdheden niet zonder precedent: vergelijkbare verantwoordelijkheden bestaan immers bij de uitvoering van de financiële ondersteuning van auditoren. Ook hierbij gaat het om een regeling die vanwege het belang voor de instelling als geheel aan het instellingsbestuur is toebedeeld, maar waarbij op facultair niveau de beoordeling van studievertraging en

persoonlijke omstandigheden plaats kan vinden. Ten slotte laat de regeling de instellingen alle ruimte de uitvoering van de afwijzingsbevoegdheid intern naar eigen inzichten in te richten. Daarbij kan de faculteit op verschillende wijze in de procedure worden betrokken, bijvoorbeeld door de afwijzingsbevoegdheid te mandateren aan per faculteit in te stellen commissies of door het toekennen van een zwaarwegende adviesrol aan de faculteit.

Over de ontwerp-nota van wijziging heeft overleg plaatsgevonden tijdens de 23e Studentenkamer op 13 maart 1991. De Landelijke Studenten Vakbond (LSVb) wees (gedwongen) selectie in het hoger onderwijs volledig af en pleitte ervoor zelfselectie door studenten te bevorderen. Ook de vertegenwoordigers van het Interuniversitair Studenten Overleg (ISO) wezen het voorstel af, hoewel het ISO niet principieel gekant is tegen selectie in het hoger onderwijs. Het ISO vreesde dat de oriënterende functie van de propedeuse in het gedrang zou komen door de sterkere nadruk op selectie.

De ondergetekenden stellen tegenover het standpunt van de LSVb de volgende opvatting. Het onderwijsstelsel als geheel dient mensen zoveel mogelijk mogelijkheden te bieden zich te ontplooien. Een sterke selectie aan het begin van de loopbaan in het onderwijs is om die reden niet wenselijk. Daarentegen is externe selectie nadat reeds een aantal jaren onderwijs is gevolgd en latente capaciteiten aan de oppervlakte zijn gekomen wel gerechtvaardigd, met het oog op een optimale benutting van schaarse maatschappelijke voorzieningen. Zelfselectie is daartoe onvoldoende: het gebruik van schaarse voorzieningen vereist ook een maatschappelijke – d.w.z. externe – afweging.

Met betrekking tot de opmerkingen van het ISO over de oriënterende functie van de propedeuse, wijzen de ondergetekenden op de tendens van de afgelopen jaren een andere invulling te geven aan het begrip «oriëntatie». Had oriëntatie in de oorspronkelijke doelstellingen van de propedeuse betrekking op de «studie», geleidelijk is het accent verschoven naar oriëntatie op het «studeren». De ondergetekenden hechten aan de eerste betekenis van het begrip oriëntatie. Oriëntatie op de studie veronderstelt een nauwe samenhang met selectie en verwijzing: een goede oriëntatie op de studie is immers slechts mogelijk bij een redelijk gedegen studie-inspanning. Het oriënteren op het studeren, waarvan het ISO uitgaat, lijkt daarentegen een tegenspraak te suggereren tussen oriëntatie enerzijds en selectie en verwijzing anderzijds.

3. Deregulering

Algemeen

Het voorstel heeft betrekking op de begeleiding van de studenten tijdens hun eerste studiejaar en strekt ertoe de instellingen een instrument aan te reiken om de door hen verstrekte studie-adviezen een groter gewicht te geven. De instellingen verkrijgen de bevoegdheid om ten aanzien van door hen aan te wijzen opleidingen en in het licht van door hen vastgestelde criteria studenten aan het eind van het eerste cursusjaar de voortzetting van hun studie in de desbetreffende opleiding aan de instelling te beletten, in de formulering van het wetsvoorstel: aan het studie-advies een afwijzing te verbinden («bindend studie-advies»). In paragraaf 1 van de toelichting worden de achtergrond en de doelstellingen van de regeling uiteengezet.

Normstelling

De normstelling wordt grotendeels aan de instellingen voor hoger onderwijs overgelaten. Voor een nadere uiteenzetting zij verwezen naar

de paragrafen 3.2 en 3.3. wat de normstelling betreft en paragraaf 3.4 wat betreft de procedure.

Publikatie

De kenbaarheid van de instellingsregelingen is gewaarborgd door de publikatieplicht die in artikel 7.12 is neergelegd.

Bevoegd orgaan

Op de bevoegdhedenafbakening is in de passage naar aanleiding van het commentaar van de universiteiten ingegaan.

Effecten

De maatregel is erop gericht meer studenten af te doen studeren en daardoor een bijdrage te leveren aan een doelmatiger stelsel van hoger onderwijs. In de toelichting (par. 5) is uiteengezet dat hierbij twee verschillende effecten op kunnen treden, namelijk beperking studie-uitval in een laat stadium van de studie en vroegtijdige correctie van een verkeerde studiekeuze. Er worden geen financiële gevolgen voorzien.

Bestuurlijke lasten

Wat betreft de bestuurlijke lasten die de regeling meebrengt zij er op gewezen dat onder vigeur van de geldende wetgeving de instellingen reeds gehouden zijn om alle nieuwe studenten na één jaar schriftelijk van advies te dienen. Deze nota van wijziging introduceert slechts het element «afwijzing». De taakverzwaring die dit meebrengt hangt af van de besluitvorming door de instellingen, allereerst bij het bepalen ten aanzien van welke opleidingen en onder welke condities een afwijzing gegeven kan worden en vervolgens bij de vaststelling van de procedure-regels.

De nota van wijziging biedt de instellingen overigens alle gelegenheid voor een gefaseerde, aanvankelijk beperkte, invoering van het bindend studie-advies. Het is mogelijk dat de instellingen het eerste of de eerste jaren benutten voor een «proefperiode». Aan de hand van een periodieke verslaglegging over de uitvoering van de maatregel kunnen de instellingen zonedig tot aanpassingen overgaan.

Rechtsbescherming

Tegen een beslissing tot afwijzing staat beroep open op het aan de instelling verbonden college van beroep voor de examens. Een meer dan geringe toeneming van beroepsprocedures wordt niet verwacht. De verwachting is gewettigd dat slechts een beperkt aantal studenten geconfronteerd zal worden met een afwijzing.

4. Inhoud van de voorstellen

4.1. Studie-advies na één jaar

Analoog aan de vigerende bepalingen in de W.W.O. en de W.H.B.O. wordt voorgesteld instellingen te verplichten alle nieuwe studenten op basis van de studieresultaten na één jaar schriftelijk van advies te dienen over de voortzetting van de opleiding. Het advies geeft een beoordeling van de geschiktheid van de student voor de desbetreffende opleiding op basis van de studieresultaten in het eerste studiejaar. Het advies kan ook een richting aangeven voor de eventuele voortzetting van de studie elders in het hoger onderwijs. Gedurende het eerste jaar ontstaat immers inzicht in de richting waarin de capaciteiten en vaardigheden van de student vooral zijn gelegen.

4.2. Het bindend karakter

Desgewenst wordt door de instelling bepaald dat het studie-advies bindend kan zijn met betrekking tot de voortzetting van de desbetreffende opleiding. Dit komt tot uitdrukking in een mogelijke afwijzingsbeschikking die is opgenomen bij het studie-advies.

Een student die is afgewezen kan die opleiding aan die instelling niet voortzetten. Wel is de student vrij aan dezelfde instelling een nieuwe opleiding te beginnen of elders. In dit laatste geval is het ook mogelijk dat studenten zich aan een andere instelling laten inschrijven voor een soortgelijke opleiding. De studiekeuze blijft zodoende de verantwoordelijkheid van de student zelf.

Instellingen kunnen zelf bepalen of zij gebruik wensen te maken van de bevoegdheid om studenten af te wijzen. Zij zijn daartoe niet verplicht. Iedere instelling kan dus op eigen wijze invulling geven aan de in de hoofdlijnenakkoorden aangegeven algemene inspanningsverplichting om studenten na de propedeuse binnen drie jaar op te leiden voor het afsluitend examen; de wettelijke mogelijkheid van een bindend advies is slechts een middel daartoe. Hierdoor is differentiatie mogelijk in de wijze waarop instellingen zich ten aanzien van rendementsverbetering profileren ten opzichte van de studenten. De instellingen brengen regelmatig verslag uit over de toepassing van de maatregel. Die gegevens kunnen dan een rol spelen bij de studiekeuze van studenten. Daarnaast maakt deze beleidsvrijheid een geleidelijke invoering van het bindend studieadvies door de instellingen mogelijk. Een dergelijke «gewenningsperiode» kan voor de instellingen van belang zijn om ervaring op te doen met de toepassing van het instrument.

Een beslissing om gebruik te maken van de bevoegdheid studenten af te wijzen is strategisch van aard. Zij heeft gevolgen voor het profiel en de positionering van de instelling als geheel. Om die reden is deze beslissingsbevoegdheid centraal in de organisatie neergelegd bij het instellingsbestuur. Het instellingsbestuur stelt regels voor de uitvoering van de bevoegdheid studenten af te wijzen. Denkbaar is dat het instellingsbestuur één of meer commissies mandateert om de afwijzingsbevoegdheid namens hem uit te oefenen.

4.3. Criteria voor afwijzing

In artikel 7.7a wordt bepaald dat een student kan worden afgewezen, indien hij naar het oordeel van het instellingsbestuur blijkens zijn studieprestaties ongeschikt is voor de desbetreffende opleiding. Bij de beoordeling van de studieprestaties wordt rekening gehouden met de persoonlijke omstandigheden van de student, zoals ziekte, handicap, zwangerschap, bijzondere familie-omstandigheden en bestuursactiviteiten. Deze omstandigheden worden neergelegd in een algemene maatregel van bestuur. De afwijzingsbevoegdheid heeft uiteraard geen betrekking op studenten die hun propedeuse al hebben behaald.

De geschiktheid voor de opleiding is het uitgangspunt bij de beoordeling van studenten. Zodoende wordt de afwijzingsmogelijkheid toegespitst op de groep studenten die in een later stadium van de studie in de problemen dreigt te komen. Het oordeel over de geschiktheid voor de opleiding wordt gebaseerd op de studieprestaties in het eerste studiejaar. De instelling stelt daartoe per opleiding minimumeisen vast met betrekking tot de studievoortgang in het eerste jaar. Door deze aanpak vloeit de beoordeling van studenten direct voort uit de studievoortgangscontrole in het eerste jaar. Tevens sluit de voorgestelde aanpak aan bij de huidige gedachten over de selectieve functie van de propedeuse. Zoals verwoord in de memorie van toelichting bij de Wet twee-fasenstructuur w.o. is de propedeuse selecterend in die zin dat zij geldt als een onderwijsdeel dat dient te zijn afgerond voordat de studie verder kan worden voortgezet. Het nader vormgeven van minimumeisen

voor de studievoortgang in het eerste studiejaar is hiervan een aanscherping.

Door de minimumeisen aan de studievoortgang per opleiding vast te stellen wordt recht gedaan aan de verscheidenheid van eisen en onderwijsvormen die bestaat op het niveau van instellingen en afzonderlijke opleidingen. De eisen kunnen zowel betrekking hebben op de algemene studievoortgang in de propedeuse als geheel, als op de voortgang ten aanzien van bepaalde voor die opleiding kritische vakken die in ieder geval moeten zijn behaald. Op deze wijze wordt zorg gedragen voor een zo groot mogelijke helderheid richting de student.

4.4. Procedure

In de wet is voorzien in waarborgen voor een zorgvuldige totstandkoming van een beslissing tot afwijzing van een student:

a. Het studie-advies en de daarin gemotiveerde afwijzingsbeschikking zijn ingebed in het bredere proces van studiebegeleiding, voorlichting en voortgangscontrole. Afwijzing van studenten is alleen mogelijk indien de instelling voldaan heeft aan haar verantwoordelijkheden ten aanzien van de individuele begeleiding. Een vroegtijdige terugkoppeling in de richting van de student bij sterk achterblijvende studieprestaties behoort daartoe. Zo wordt voorkomen dat de student onverhoeds wordt afgewezen. De student dient zo mogelijk in staat te worden gesteld zich in de loop van het studiejaar te verbeteren.

Bij deeltijdopleidingen en het afstandsonderwijs aan de Open Universiteit ontbreken de mogelijkheden voor een intensieve individuele begeleiding nagenoeg. Om die reden is de bevoegdheid tot afwijzing van studenten strikt beperkt tot het voltijd-dagonderwijs.

b. Indien de student zich beroept op bijzondere persoonlijke omstandigheden die de studieprestaties ingrijpend hebben beïnvloed, worden deze in de beslissing betrokken. Daarbij kan de studentendecaan worden gehoord. De tijdige melding van dergelijke bijzondere omstandigheden is overigens de eigen verantwoordelijkheid van de student.

c. Tegen een beslissing tot afwijzing staat beroep open bij het college van beroep voor de examens van de instelling.

5. Gevolgen van de maatregel

Bij de invoering van het bindend studie-advies zijn geen financiële gevolgen voorzien. Het gaat om een onderwijskundige ingreep, gericht op verhoging van het rendement van het hoger onderwijs. Het recht op studiefinanciering van studenten wordt daarbij niet gewijzigd. Wel wordt een ombuiging van deelnamepatronen in het hoger onderwijs beoogd.

De maatregel is erop gericht meer studenten te doen afstuderen. Hierbij kunnen twee verschillende effecten op de deelname van studenten worden onderscheiden. Ten eerste wordt beoogd studie-uitval in een laat stadium van de studie tegen te gaan. Hierbij wordt gestreefd de studieduur van zogenaamde «uitvallers» te verkorten tot één jaar, terwijl studie-uitval thans veelal eerst na twee, drie of vier jaar optreedt. Ten tweede wordt beoogd een verkeerde studiekeuze in een vroeg stadium van de studie te corrigeren zodat studenten beter in staat worden gesteld een nieuwe studie op te pakken. Na één jaar is nog een reëel perspectief aanwezig om een nieuwe studie te beginnen. Na twee, drie of vier jaar verbruikte studietijd is dit nauwelijks nog het geval. Het starten van een nieuwe studie door de groep studenten die zijn afgewezen kan leiden tot verlenging van studieduren.

Het netto saldo van deelnameverschuivingen valt niet exact te voorspellen. Aangezien de aanspraken op studiefinanciering en deelname

aan bekostigd onderwijs niet worden gewijzigd, wordt er van uitgegaan dat beide effecten elkaar ongeveer in evenwicht zullen houden. Grote netto veranderingen zijn zonder wijziging van deze randvoorwaarden immers niet waarschijnlijk.

Artikelen

A, B

Aan het eind van de propedeutische fase van voltijdse opleidingen verstrekt het instellingsbestuur aan iedere student, waaronder ingevolge artikel 1.1, tweede lid, ook de auditor wordt begrepen, een advies omtrent de voortzetting van zijn studie. Aan de hand van de studieresultaten in het eerste, propedeutische jaar, kan het instellingsbestuur zich een beeld vormen van de capaciteiten van de student en in het licht daarvan beoordelen of de gekozen opleiding aansluit bij de mogelijkheden van de individuele student.

De reikwijdte van deze bepaling is beperkt tot voltijdse opleidingen aangezien het belang van een adequate studiebegeleiding en -advisering zich daar het meest doet gevoelen. De bepaling strekt zich niet uit tot opleidingen, verzorgd door de Open Universiteit. De aard van het hoger afstandsonderwijs brengt mee dat, nog sterker dan dat ten aanzien van de overige opleidingen reeds geldt, een sterke nadruk ligt op de eigen verantwoordelijkheid van de student voor studiekeuze en studietempo. Daarenboven is de Open Universiteit niet toegerust voor een zodanige individuele studiebegeleiding dat op grond daarvan een zinvolle advisering mogelijk is. De verplichting strekt zich evenmin uit tot de aangewezen instellingen voor hoger onderwijs. De verhouding tussen aangewezen instelling en student wordt door een eigen regime beheerst, wat tevens tot uitdrukking komt in de omstandigheid dat de bepalingen omtrent inschrijving en inschrijvingsduur niet van toepassing zijn op aangewezen instellingen.

Ingevolge het tweede lid bestaat de mogelijkheid om aan het advies een afwijzing te verbinden. De bevoegdheid om aan het studie-advies een afwijzing te verbinden is facultatief geformuleerd: het kan maar behoeft niet. Een dergelijke afwijzing kan uitsluitend plaatsvinden ten aanzien van de voltijdse opleidingen die daartoe expliciet door het instellingsbestuur worden aangewezen. Het instellingsbestuur beslist daarover. Voor de universiteiten is deze bevoegdheid toebedeeld aan de universiteitsraad.

De uitoefening van de afwijzingsbevoegdheid is wat betreft de universiteiten in handen van het college van bestuur gelegd. Ingevolge artikel 8.4, derde lid, is daartoe geen afzonderlijke competentietoedeling vereist.

Als uitgangspunt voor de beoordeling gelden de studieresultaten van de student. Een afwijzing kan uitsluitend gegrond worden op onvoldoende studieresultaten. De omschrijving in het tweede lid verzet zich ertegen dat andere factoren dan de studieresultaten tot een afwijzing kunnen leiden. Het instellingsbestuur legt in een regeling neer welke studieresultaten aanleiding kunnen vormen voor een afwijzing: dit kan zowel betrekking hebben op een gebrek aan studievoortgang in de propedeutische fase als geheel, dan wel onvoldoende voortgang ten aanzien van enkele cruciaal geachte onderwijseenheden. De geschiktheid fungeert als criterium in het licht waarvan het instellingsbestuur per opleiding de studievereisten vaststelt. In het tweede lid is bepaald dat de student wiens studieresultaten niet voldoen aan de gestelde eisen niet geschikt geacht moet worden voor de opleiding. Het geschiktheids criterium is hierdoor geobjectiveerd.

Doordat het instellingsbestuur in zijn afweging de persoonlijke omstandigheden die tot studievertraging aanleiding hebben kunnen geven betreft, is een «automatische» toepassing van de afwijzingsbevoegdheid uitgesloten.

Het instellingsbestuur stelt regels vast omtrent de uitoefening van de afwijzingsbevoegdheid. Naast criteria ten aanzien van studieresultaten bevatten deze regels met het oog op een zorgvuldige besluitvorming ook voorschriften omtrent de bewaking van de studievoortgang en de individuele studiebegeleiding. Daardoor wordt voorkomen dat een student onverhoeds geconfronteerd wordt met een afwijzing.

Afwijzing brengt mee dat de student zich niet meer kan inschrijven voor dezelfde opleiding aan dezelfde instelling, noch als student, noch als auditor of extraneus. De bepaling, neergelegd in het derde lid, is zo geredigeerd dat afwijzing niet onmiddellijke beëindiging van inschrijving meebrengt, maar de onmogelijkheid om, na ommekomst van het lopende jaar van inschrijving, nadien voor dezelfde opleiding aan dezelfde instelling te worden ingeschreven.

De instelling is gehouden om periodiek verslag uit te brengen over de toepassing van de regeling. Daardoor kunnen eventuele uitvoeringstechnische problemen tijdig onderkend en opgelost worden. Het verslag maakt deel uit van het jaarverslag.

C

Deze aanpassing strekt tot waarborg dat de aanstaande studenten tijdig geïnformeerd worden over de opleidingen waar en de condities waaronder de afwijzingsbevoegdheid gehanteerd wordt.

D

Met de verwijzing in artikel 7.30, eerste lid, naar artikel 7.7a, wordt voor alle duidelijkheid ook in de inschrijvingsbepalingen neergelegd dat toepassing van artikel 7.7a een beperking van het recht op inschrijving meebrengt voor de betrokken student.

E

Ingevolge de voorgestelde aanpassing van artikel 7.53 staat tegen een afwijzingsbeslissing beroep open op het college van beroep voor de examens. Het college is naar het oordeel van de ondergetekenden bij uitstek toegerust om te beslissen omtrent aangelegenheden die een individuele beoordeling aan de hand van studieresultaten en studievoortgang behelzen.

F

Wat betreft de universiteiten wordt de beslissing of en ten aanzien van welke opleidingen studenten kunnen worden afgewezen in handen gelegd van de universiteitsraad. Diezelfde raad stelt tevens de regels vast voor de uitoefening van de afwijzingsbevoegdheid.

Voor de uitoefening van de afwijzingsbevoegdheid is, zoals vermeld, het college van bestuur verantwoordelijk.

In de praktijk zal het college van bestuur de voorbereiding van de besluitvorming kunnen overlaten aan één of meer door dat college ingestelde commissies die namens en onder verantwoordelijkheid van het college van bestuur belast zijn met de daadwerkelijke uitoefening van de afwijzingsbevoegdheid.

G

Wat betreft de hogescholen berusten de in artikel 7.7a geregelde bevoegdheden bij het instellingsbestuur. Ingevolge de voorgestelde wijziging van artikel 9.21 worden de beslissing of en ten aanzien van welke opleidingen studenten afgewezen kunnen worden alsmede de vaststelling van de regels voor de uitoefening van die bevoegdheid aangemerkt als medezeggenschapsaangelegenheden.

H

Door deze wijziging zijn de persoonlijke omstandigheden die het instellingsbestuur in aanmerking neemt bij een afwijzing dezelfde omstandigheden als het instellingsbestuur betreft bij de financiële ondersteuning van studenten en auditoren bij overschrijding van de inschrijvingsduur.

De Minister van Onderwijs en Wetenschappen,
J. M. M. Ritzen

De Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij,
P. Bukman