

Vergaderjaar 2008–2009

31 288

Hoger Onderwijs-, Onderzoek- en Wetenschapsbeleid

Nr. 58

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 juni 2009

Hierbij zend ik u de toegezegde nadere uitwerking van mijn voorstel om in te voeren dat een student eerst zijn bachelorexamen dient te behalen voordat hij aan een masteropleiding begint (deze toezegging is gedaan in het wetgevingsoverleg van 8 december 2008).

Dit voorstel is onderdeel van een bredere visie op wat een volwassen bachelor-masterstructuur betekent. Dat houdt in dat de bacheloropleiding en masteropleiding op zichzelf staande, afgeronde opleidingen zijn. De evaluatie van de BaMa-structuur laat weliswaar zien dat er een duidelijke positieve ontwikkeling te zien is in de ontwikkeling van bachelor en masteropleidingen, maar dat we er nog niet zijn.

Naar mijn mening is het feit dat (wo-)studenten vooral voor de doorstroom-master kiezen, en het feit dat de internationale mobiliteit (nog) niet is toegenomen, een teken dat de bachelor-masterstructuur nog niet optimaal werkt. Ik wil bevorderen dat studenten de keus voor een masteropleiding doordacht kunnen maken. Er bestaan belemmeringen voor studenten om echt mobiel te zijn en goede keuzes te maken, zoals gebrek aan oriëntatie op masteropleidingen aan andere universiteiten en heldere toelatingsprocedures tot masteropleidingen. Het is dan ook van belang dat instellingen meer aandacht hebben voor het positioneren van bachelor- en masteropleidingen als zelfstandige opleidingen. De ontwikkeling van «graduate schools» aan verschillende universiteiten is daarvan een voorbeeld. Verder is het van groot belang dat er in de masteropleidingen een groep studenten zit die zich volledig op de masteropleiding kan concentreren. Juist in de laatste fase is een groep van gelijkgestemde studenten belangrijk voor de intensiteit en kwaliteit van de opleiding.

Deze ontwikkeling in Nederland sluit aan bij de brede Europese aanpak in het kader van het Bologna proces. In geen enkel land waar een bachelor-masterstructuur bestaat, wordt met doorstroommasters of «zachte knip» gewerkt. Alleen Zwitserland had net als Nederland een verplichte

doorstroommaster (zonder selectie), maar daar is de verplichting om zo'n doorstroommaster aan te bieden recent uit de wet gehaald en optioneel gemaakt.

Ik zie de huidige situatie als een belemmering om tot verdere vernieuwing in het stelsel te komen. Zowel studenten als instellingen hebben te weinig incentives om gedrag te veranderen. In de notitie «naar een volwassen bachelor-masterstructuur» is daarom voorgesteld om als logische consequentie van de BaMa-structuur de wet aan te passen. Zodat voor alle opleidingen, ook de «doorstroommaster», geldt dat studenten eerst het bachelordiploma moeten behalen, voordat zij kunnen starten met de masteropleiding. Hiermee komt de uitzondering, die de wet tot nu toe voor de doorstroommaster kent, te vervallen. Een aantal universiteiten heeft dit principe al ingevoerd, maar ik zie dit principe als een stelselkenmerk. Bij alle instellingen dient hetzelfde principe bij de toelating tot de master gehanteerd te worden.

In verband met dit voornemen zijn in het wetgevingsoverleg op 8 december 2008 door verschillende fracties vragen gesteld over mogelijke onbillijke en onwenselijke effecten die dit voorstel voor studenten zou kunnen hebben (m.n. onnodige studievertraging).

Door verschillende partijen is tijdens dit overleg gewezen op:

- Een zorgvuldige invoeringstermijn en helderheid over de toelatingseisen van de master;
- de wenselijkheid van uitzonderingen voor schrijnende gevallen;
- de mogelijkheid van meerdere instroommomenten in de master;
- goede afspraken over herkansingsmomenten;
- het (nog) niet hebben behaald van een (klein) aantal studiepunten dat niet direct relevant is voor een succesvol studievervolg in de master.

In dit overleg heb ik geconcludeerd dat een meerderheid van uw Kamer het principe van het voorstel ondersteunt: eerst je bachelordiploma, dan pas beginnen aan een masteropleiding. Ik heb toegezegd dat met de studenten (ISO en LSVb) en de universiteiten (VSNU) nader overleg gevoerd zal worden over de randvoorwaarden voor invoering.

Op basis van de in deze brief geformuleerde nadere uitwerking van de randvoorwaarden is de VSNU van mening dat deze aanpassing van het stelsel op zorgvuldige wijze kan worden ingevoerd. Met ISO en LSVb heb ik uitvoerig overleg gevoerd. De studentenorganisaties zijn tegenstander van het invoeren van het door mij voorgestelde principe. Zij vrezen dat studenten onnodig studievertraging kunnen oplopen. Naar mijn mening wordt dit voldoende ondervangen met de voorstellen die geformuleerd zijn in deze brief. De studentenorganisaties zijn echter tevens van mening dat de door mij voorgestelde randvoorwaarden wel een manier zijn om het principe met zo min mogelijk nadelige gevolgen voor de student in te voeren. Zij hebben aangegeven zich daarom niet tegen invoering te verzetten.

Op basis van deze uitkomsten ben ik voornemens uw Kamer een wetsvoorstel te zenden. Bij de totstandkoming van dit wetsvoorstel zullen de VSNU, ISO en LSVb vanzelfsprekend actief worden betrokken.

Nadere uitwerking van zorgvuldige randvoorwaarden

Bij het overleg met VSNU, ISO en LSVb heb ik, op basis van het debat met uw Kamer, twee uitgangspunten gehanteerd:

- De randvoorwaarden die dienen te worden gewaarborgd zijn erop

gericht om de student helderheid te geven over wat er van hem verwacht wordt. Die helderheid heeft de student nodig om zijn studie goed te kunnen plannen. Dit betekent:

- een zorgvuldige invoering en een niet overhaaste invoeringstermijn;
 - eisen aan de wijze waarop de instellingen omgaan met de toelating tot de master en het herkansingenbeleid;
- Het algemene principe is: eerst je bachelordiploma dan je master. Dit maakt dat uitzonderingen gebaseerd dienen te zijn op de individuele omstandigheden van de betreffende student. Het betreft hier dus geen categorische uitzonderingen. Een voorbeeld kan dit punt verhelderen: het tijdstip waarop zich een studievertraging voordoet, speelt een cruciale rol in het antwoord op de vraag in welke situaties uitzonderingen moeten gelden. Een student natuurkunde die na vier jaar zijn bachelor bijna heeft behaald wordt in de tentamenweek ziek en mist daardoor een vak. Zonder uitzonderingsgronden zou hij hierdoor een halfjaar vertraging oplopen (er zijn in dit voorbeeld twee instroommomenten). Dit lijkt een evident geval waarvoor een uitzondering gemaakt moet kunnen worden. Maar stel nu dat deze situatie zich voordoet in het eerste jaar van de studie. Het is helder dat er dan geen uitzonderingsgrond hoeft te bestaan. Een dergelijke situatie moet door de student in alle redelijkheid opgevangen kunnen worden in zijn verdere studieplanning.

Op basis van deze twee uitgangspunten doe ik de volgende voorstellen:

Invoeringstermijn

In de eerdere schriftelijke beantwoording van Kamervragen heb ik al aangegeven dat het mij prima lijkt om de invoering van het principe een jaar uit te stellen. Ik streef naar invoering van de beoogde wetswijziging voor het academische jaar 2010/2011. Ik acht daarbij een zorgvuldig cohortsgewijs invoeringstraject van belang. Dit betekent dat academisch jaar 2012/13 het eerste jaar wordt dat studenten ermee te maken krijgen. Daarbij gaat het om het cohort studenten dat in 2009/2010 start met een bacheloropleiding.

De wenselijkheid van uitzonderingen

De genoemde uitgangspunten komen neer op de noodzaak om naar de persoonlijke, individuele omstandigheden van de student te kijken. Een dergelijke inhoudelijke en individuele afweging behoort bij uitstek tot de verantwoordelijkheid van de instellingen. Om te voorkomen dat studenten onbillijke vertraging zouden kunnen oplopen wordt daarom een algemene hardheidsclausule in de wet opgenomen.

Het instellingsbestuur kan voor bepaalde gevallen afwijken van de hoofdregel en besluiten dat de student toch wordt ingeschreven voor een masteropleiding als het uitgangsprincipe aantoonbaar zal leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard. In de onderwijs- en examenregeling worden hiervoor nadere regels gesteld. Naar mijn overtuiging is het van belang om de instellingen op dit punt enige ruimte te laten voor het noodzakelijke maatwerk, maar het gaat hierbij uitdrukkelijk altijd om een individuele toekenning van geval tot geval. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan situaties als ziekte, familieomstandigheden, stoornissen, handicaps en zwangerschap, waardoor een uitzonderingssituatie kan ontstaan. Ook kan een geval van hardheid ontstaan in een situatie waarbij een student voldoet aan de inhoudelijke instroomeisen van de master, maar een aantal ECTS-punten wat niet kritisch wordt geacht voor het studiesucces in de masterfase nog niet heeft behaald. Ook kan het een situatie betreffen waarbij een excellent presterende student onnodig zou

moet wachten op het eerstvolgende instroommoment. Het moge duidelijk zijn dat dit, omwille van het gewenste maatwerk, een niet limitatief bedoelde opsomming van voorbeelden is.

Een dergelijke hardheidsclausule doet recht aan de genoemde uitgangspunten en sluit aan bij de bestaande praktijk bij universiteiten die het principe reeds hanteren (zoals de UvA, TU Delft, Universiteit Leiden en Universiteit Utrecht).

Een beroep op de hardheidsclausule vereist een zorgvuldige, inhoudelijke behandeling. De uitvoering daarvan is formeel de verantwoordelijkheid van het instellingsbestuur dat deze verantwoordelijkheid in de praktijk zal delegeren naar de decaan van de desbetreffende faculteit. De beoordeling van studenten vindt daar plaats door een toelatingscommissie cq. examencommissie. Door de studentenbonden is hier aandacht gevraagd voor de kwaliteit van de examencommissie. Dit is tevens een aandachtspunt in het wetsvoorstel versterking besturing waarin een zwaardere rol als deskundig, onafhankelijk orgaan aan deze commissie is toebedeeld. Ook is toegezegd dat in het accreditatiekader de examinering een zwaarder aspect van beoordeling wordt.

Medezeggenschap

Iedere universiteit zal nadere regels¹ opstellen ten aanzien van de uitvoering van de hardheidsclausule. Deze regels zullen opgenomen moeten worden in het onderwijs- en examenreglement (OER). Ook is het voorstelbaar dat instellingen hier een instellingsbrede afspraak over willen maken. Zowel in geval van instellingsbreed beleid als in het tot stand komen van het OER zullen voor deze zaken instemmingsrecht gelden voor de medezeggenschap.

Monitoren en stimuleren van goede randvoorwaarden

De noodzaak van een zorgvuldige invoering is evident. Daarom is het van belang om naast de noodzakelijke aanpassing van de wet ook veel aandacht te hebben voor de juiste randvoorwaarden waarbinnen deze aanpassing een succes kan worden. Ik besef hierbij overigens ook dat voor de Nederlandse universiteiten, in tegenstelling tot universiteiten in Angelsaksische landen, selectie van studenten een relatief nieuwe activiteit is. Hierbij staat mij daarom de komende jaren een lerende aanpak voor ogen waarin objectieve, *evidence based* informatie beschikbaar komt over de wijze waarop instellingen vorm geven aan de randvoorwaarden. Hierbij gaat het met name om het beleid van de instellingen ten aanzien van:

- de toelating tot de master;
- herkansingen;
- (waar mogelijk) meerdere instroommomenten in de masterfase.

Toelating tot de master

Ook de noodzaak voor heldere toelatingseisen voor de master is duidelijk. Het moet helder zijn wat je moet weten om te kunnen beginnen. Daar is al eerder om gevraagd. Daar mag geen discussie over zijn, want dit is ook nu al een wettelijke eis. Het gaat niet alleen om de wijze waarop deze eisen helder zijn opgenomen in het onderwijs en examenreglement, maar evenzeer ook om de wijze waarop de eisen in de praktijk worden toegepast. De toegankelijkheid voor studenten van andere wo-instellingen, uit het hbo, of uit het buitenland kan verbeteren, wanneer meer naar de kennis en vaardigheden van de student gekeken wordt, in relatie tot het eindniveau van de masteropleiding. Een onderzoek naar dit aspect in 2009 en 2010 is al eerder toegezegd en in 2010 moet dit gewoon bij alle instellingen op orde zijn.

¹ Een voorbeeld ter verheldering (Universiteit Leiden, voor de gehele regeling zie: <http://www.reglementen.leidenuniv.nl/onderwijs-studenten/regeling-toelating-masteropleidingen.html>). Uit art.2.5 lid 2: «Het faculteitsbestuur kan besluiten dat een verzoeker die nog niet voldoet aan de toelatingseisen die in de onderwijs- en examenregeling van de desbetreffende masteropleiding zijn opgenomen, niettemin tot deze opleiding wordt toegelaten met dien verstande dat betrokkene het examen van deze masteropleiding dan wel een of meer door het faculteitsbestuur bij zijn besluit tot toelating aan te wijzen onderdelen daarvan, eerst kan afleggen nadat door de commissie van toelating is vastgesteld dat betrokkene alsnog aan de toelatingseisen heeft voldaan. Het faculteitsbestuur houdt bij het nemen van zijn besluit mede rekening met het belang van de kwaliteit en de studeerbaarheid van de masteropleiding alsmede met de aard en omvang van de deficiëntie en de tijd die de verzoeker redelijkerwijze nodig zal hebben de deficiëntie aan te vullen.» Het faculteitsbestuur neemt het besluit en kan dit niet mandateren.

Overige relevante bepalingen regelen de wijze waarop de formele communicatie met de student plaats dient te vinden: Het verzoek om toelating wordt minstens 1 maand voordat de masteropleiding begint schriftelijk gedaan, via een formulier van het admissions office. De student krijgt het bewijs van toelating (of afwijzing) van het admissions office. In geval van een afwijzing is dit besluit gemotiveerd en staat er beroep open bij het College van beroep voor de examens.

Tevens is bepaald dat er een commissie van toelating is die de beoordeling uitvoert waarvan de leden worden benoemd uit leden van het personeel die zijn belast met het verzorgen van onderwijs in de betreffende masteropleiding. Deze leden mogen niet ook zitting hebben in de examencommissie van die opleiding.

Herkansingen

Dat ook de instellingen een zware verantwoordelijkheid hebben om onbillijke studievertraging te voorkomen is evident. Het instellingsbeleid ten aanzien van herkansingen is daarbij één aspect, maar ook meer basale zaken, zoals de wijze waarop tentamenroosters bekend worden gemaakt aan studenten, behoren hiertoe.

Meerdere instroommomenten

Het gaat niet alleen om heldere eisen en de procedures. Ik vraag de instellingen ook dat zij daar waar mogelijk met meerdere instroommomenten werken. Dit is ook in het belang van de instellingen zelf. Voor sommige masteropleidingen is dit echter evident onmogelijk. De diversiteit aan opleidingen maakt het daarmee onwenselijk om te werken met landelijke blauwdrukken voor het aanbieden van meerdere instroommomenten in de master. Transparantie op dit punt wordt gecreëerd doordat op de website [studiekeuze123](http://studiekeuze123.nl) het aantal instroommomenten in de masteropleiding gepubliceerd wordt.

Ik stel voor om het instellingsbeleid op deze punten te monitoren en de uitkomsten jaarlijks aan de Kamer te doen toekomen. Bij de opzet en uitvoering van deze monitor zullen zowel de VSNU als ISO en LSvB betrokken worden. Aangrijpingspunt voor deze monitor is de wijze waarop en mate waarin de genoemde zaken onderwerp van overleg zijn geweest in de medezeggenschap, eventuele klachten van studenten en daarnaast goede voorbeelden. Als uiterste consequentie van de uitkomsten van deze monitor zie ik de mogelijkheid om individuele instellingen een jaar extra te geven voor een zorgvuldige invoering.

Daarnaast heb ik met de VSNU afgesproken dat zij samen met het ministerie het inzicht in «wat werkt» en «wat werkt niet» vergroot. Om instellingen te ondersteunen zal de VSNU zorgen voor jaarlijkse uitwisseling van goede en slechte voorbeelden tussen universiteiten. Hierbij kan gedacht worden aan expertbijeenkomsten of conferenties. Het is van belang om deze kennisuitwisseling in het bredere perspectief van de bachelor-master ontwikkeling te zien. Hierbij valt dan te denken aan duidelijke en heldere toelatingseisen tot de master, meerdere instroommomenten, herkansingenbeleid, de wijze waarop en mate waarin keuzevakken gevolgd kunnen worden bij andere universiteiten en goede studiebegeleiding, voorlichting en masteroriëntatie als onderdeel van de bachelor.

Transparantie is ook van belang om onnodige afschrikking te voorkomen bij studenten om medezeggenschap- en bestuursfuncties te vervullen alsmede bij studenten die buitenlandervaring op willen doen. Bij studentenorganisaties leven zorgen op dat punt. Het is belangrijk hier specifiek aandacht aan te besteden. Het ligt voor de hand dat studenten voorafgaand aan een dergelijke beslissing goede informatie van de instelling kunnen krijgen over mogelijke consequenties en oplossingen in het kader van het principe «Eerst je bachelor, dan je master».

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
R. H. A. Plasterk