

Hoe werkt de selectie in het hoger onderwijs?

Welke selectiemaatregelen nemen universiteiten en hogescholen om de in- en doorstroom van studenten in de voltijdse bacheloropleidingen te reguleren? Dat heeft de Onderwijsinspectie in 2014 onderzocht. December 2015 werden haar bevindingen gepubliceerd en aan de Tweede Kamer aangeboden.¹ In de wet is bepaald aan welke algemene voorwaarden studenten moeten voldoen om te worden toegelaten tot de onderscheiden wo- of hbo-opleidingen. Maar ook al voldoen ze aan die voorwaarden, toch kan hun in bijzondere gevallen de toegang worden ontzegd, namelijk als er niet voldoende studieplaatsen zijn (numerus fixus), als er een soort slaaggarantie wordt gegeven (kleinschalig en intensief onderwijs), of als deelname aan de opleiding bijzondere talenten vereist (bv. in het kunstonderwijs).

Behalve deze 'selectie aan de poort' is de selectieve functie van de propedeuse onderzocht: welke maatregelen worden jegens de toegelaten propedeusestudenten toegepast om enerzijds geschikte studenten binnenboord te houden en anderzijds ongeschikte studenten te identificeren en hen ertoe te bewegen de opleiding zo snel mogelijk te verlaten? Maar deze vraag wordt slechts zeer gedeeltelijk beantwoord in het inspectieonderzoek. Geconstateerd wordt dat universiteiten en hogescholen gebruik maken van hun wettelijke bevoegdheid studievoortgangseisen te stellen aan propedeusestudenten. Deze eisen kunnen betrekking hebben op de vraag hoeveel van de zestig propedeutische studiepunten in het eerste verblijfsjaar behaald moeten worden, welke struikelvakken in het eerste verblijfsjaar voltooid moeten worden en welke studieduur is toegestaan om alle zestig propedeusepunten te behalen. Diegenen die niet aan deze eisen voldoen, worden met een Bindend Studieadvies (BSA) uit de opleiding verwijderd, tenzij ze aanmerkelijk kunnen maken dat hun studievertraging te wijten is aan wettelijk vastgelegde persoonlijke omstandigheden.²

Terloops melden de inspectieonderzoekers echter dat de BSA-procedure niet de enige selectiemaatregel is die door universiteiten en hogescholen wordt toegepast.³ Zo noemen ze het verminderen van de frequentie van de toetsen (tentamengelegenheden) als voorbeeld van een maatregel waarmee de selectie strenger wordt gemaakt met het doel geschikte propedeusestudenten tot een optimale studievoortgang aan te zetten en ongeschikte studenten het vuur aan de schenen te leggen. Hiermee komt een vierledige tekortkoming van het inspectieonderzoek aan het licht:

- a) De onderzoekers hebben niet op systematische wijze geïnventariseerd welke selectiemaatregelen door universiteiten en hogescholen in combinatie met het BSA worden toegepast in hun propedeutische onderwijs- en tentamenprogramma (waaronder vermindering van het recht op herkansing).
- b) De onderzoekers onderkennen niet dat de haalbaarheid van studievoortgangseisen in het kader van het BSA verkleind wordt naarmate de studievoortgang *belemmerd* wordt door selectiemaatregelen die in het propedeutische onderwijs- en tentamenprogramma worden toegepast.
- c) De onderzoekers onderkennen evenmin dat de haalbaarheid van studievoortgangseisen in het kader van het BSA afhankelijk is van de kwaliteit van de onderwijs- en tentamendiensten die aan studenten geleverd worden, oftewel van de mate waarin de studievoortgang *gefaciliteerd* wordt in het propedeutische onderwijs- en tentamenprogramma.
- d) Er wordt niets gerapporteerd over de mate waarin er in het propedeutische onderwijs- en tentamenprogramma tempodifferentiatie wordt toegepast en in hoeverre rekening wordt gehouden met de behoeften van *bijzondere groepen studenten*, zoals: studenten met een lager beginniveau, werkstudenten, mantelzorgers, studerende ouders met jonge kinderen, studenten die te kampen hebben met handicap of chronische ziekte of die anderszins door persoonlijke omstandigheden studievertraging oplopen.

In de wettelijke regeling van het BSA is gekozen voor selectie op studietempo. Dan mag je eigenlijk van universiteiten en hogescholen verwachten dat ze aan de propedeusestudenten optimale kansen trachten te bieden om aan de gestelde studievoortgangseisen te voldoen. Bij de start van de studie stelt men vast wat

¹ <http://www.onderwijsinspectie.nl/publicaties/2015/12/inspectieonderzoek-naar-selectie-en-toegankelijkheid-van-het-hoger-onderwijs.html> (15/12/2015);
<https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-onderwijs-cultuur-en-wetenschap/documenten/kamerstukken/2015/12/22/kamerbrief-over-onderzoek-naar-selectie-en-toegankelijkheid-hoger-onderwijs> (22/12/2015)

² http://wetten.overheid.nl/BWBR0005682/Hoofdstuk7/Titel1/Paragraaf1/Artikel78b/geldigheidsdatum_07-01-2016 en http://wetten.overheid.nl/BWBR0006152/geldigheidsdatum_07-01-2016#Hoofdstuk2

³ Deelrapport A, pp. 10, 23, 26. Zie ook p. 33, waar gerefereerd wordt aan selectie-voorbij-de-poort met behulp van de Taaltoets Nederlands.

Tabel I. Biedt men iedere propedeusestudent optimale kansen om aan de (in het kader van het BSA gestelde) studievoortgangseisen te voldoen of worden risicostudenten al 'tijdens de rit' met allerlei selectiemaatregelen ontmoedigd en in hun studievoortgang belemmerd?

1. De wettelijke studielast van de propedeuse is 42 weken ad 40 uur (=1680 uur) voor de *gemiddelde* student. Wordt de mediane student uit de toegelaten studenten inderdaad een studeerbaar programma geboden om de afstand tussen zijn of haar feitelijke beginniveau en het vereiste eindniveau in 42 veertigjarige werkweken te overbruggen?
2. Indien het tentamenprogramma één of meer deficiëntietoetsen (bv. een Taaltoets Nederlands) omvat die meetellen in de studievoortgangseisen van het BSA, wordt het behalen van die toetsen dan gehonoreerd met een aantal studiepunten dat correspondeert met de tijd die de mediane student kwijt is aan het voorbereiden en afleggen van die toetsen? Wordt studenten tijdens het eerste verblijfsjaar voldoende ruimte geboden om die toetsen voor te bereiden en af te leggen? Krijgen ze daarbij voldoende ondersteuning? Is die ondersteuning gratis, en zo nee, waarom moeten ze daar extra voor betalen?
3. Wordt de toegelaten studenten tijdens het eerste verblijfsjaar voldoende ruimte geboden om eventuele andere deficiënties in hun beginniveau tijdig te identificeren en bij te spijkeren? Krijgen ze daarbij voldoende ondersteuning? Is die ondersteuning gratis, en zo nee, waarom moeten ze daar extra voor betalen?
4. Kunnen ze vrijstellingen verkrijgen voor tentamens op grond van elders verworven studiepunten of competenties? Geldt dat ook voor omzwaaiers die elders met een BSA zijn heengezonden? En tellen de aldus toegekende studiepunten mee om aan te tonen dat ze aan de studievoortgangseisen van het BSA voldoen?
5. Als ze het onderwijstempo niet kunnen bijbenen, krijgen ze dan voldoende gelegenheid tentamens op een later tijdstip af te leggen of aan herkansingen deel te nemen?
6. Wordt aan studenten die het onderwijstempo niet kunnen bijbenen, een onderwijsprogramma in een lager tempo aangeboden?
7. Als een student méér dan 1680 uur nodig heeft om de propedeuse te voltooien, wordt hij of zij dan in de gelegenheid gesteld de volle 52 weken van het eerste verblijfsjaar in de studie te steken en pas tegen de 52e week zijn of haar laatste herkansing af te leggen?
8. Welke 'redelijke aanpassingen' pleegt men desgevraagd t.b.v. gehandicapte en chronisch zieke studenten aan te brengen in het onderwijs- en tentamenprogramma en in de geboden onderwijs- en tentamenvoorzieningen (bovenop de eventuele aanpassing van de studievoortgangseisen die in het kader van het BSA gesteld worden)?
9. Welke faciliteiten worden geboden aan studenten die door handicap, ziekte, zwangerschap of familieomstandigheden hun studie enige weken of maanden moeten onderbreken of die niet in de gelegenheid zijn voltijds te studeren of die verhinderd zijn aan het reguliere tentamen deel te nemen? En staan die faciliteiten ook open voor werkstudenten, mantelzorgers en studerende ouders die niet in de gelegenheid zijn voltijds te studeren?
10. Als aan vertraagde studenten tegen het einde van het eerste verblijfsjaar nog geen BSA wordt opgelegd, blijven de afgetekende deeltoetsen, papers, werkcolleges en practica dan staan, of moeten ze *de vakken die in het eerste verblijfsjaar niet gehaald zijn* dan in het tweede verblijfsjaar geheel-en-al doubleren?
11. Is de geldigheidsduur van de behaalde tentamens gelimiteerd, zo ja, waar is dat voor nodig?

het beginniveau van iedere aankomende student is, en men stippelt van daaruit een geïndividualiseerd onderwijs- en tentamenprogramma uit zodat de student optimale kansen heeft aan het eind van zijn of haar eerste verblijfsjaar de zestig propedeutische studiepunten te behalen of in elk geval te bestemdertijd aan de minimale studievoortgangseisen te voldoen. Maar wellicht is dat te veel gevraagd: zo'n programma gaat het budget van de universiteiten en hogescholen misschien te boven. Maar het had in elk geval op de weg van de inspectieonderzoekers gelegen om te inventariseren in hoeverre de aangeboden onderwijs- en tentamenprogramma's aan het bedoelde optimum beantwoorden. Hierboven is in tabel I een checklist voorgesteld die de onderzoekers daartoe hadden kunnen hanteren.

Tot slot van deze recensie zet ik nog twee kanttekeningen bij de rapportage van de Onderwijsinspectie: over de opeenstapeling van selectiemaatregelen en over de wettelijke grondslag van de selectieve propedeuse.

Opmerking A: In hoeverre wordt de toegankelijkheid van het hoger onderwijs aangetast door de cumulatie van selectiemaatregelen die aan de poort en voorbij de poort worden toegepast?⁴ Deze aanvullende onderzoeksvraag wordt door de Onderwijsinspectie uitdrukkelijk aan de orde gesteld, maar wat de selectiemaatregelen tijdens de propedeuse betreft, wordt zij door de onderzoekers niet beantwoord. Zij gaan dus niet op de vraag in of de maatregelen waardoor de studievoortgang belemmerd wordt (zoals de reductie van het aantal herkansingen) in combinatie met het BSA tot ongewenste studieuitval leidt. Wellicht speelt mee dat hedendaagse beleidsvoerders niet geïnteresseerd zijn in de lotgevallen van individuele rechtssubjecten (had hij de studievoortgangsnorm kunnen halen als hem een extra herkansing was gegund?) maar alleen in de rendementgegevens van hele studentenpopulaties (stijgt de studiesnelheid van de gemiddelde student als hun een extra herkansing onthouden wordt?). Op basis daarvan kent men zich de vrijbrief toe elke onrechtvaardige selectiemaatregel waarmee studieachterstand bestraft wordt, te rechtvaardigen als een maatregel van generale preventie: studenten krijgen zodoende een heilzame stimulans om studieachterstand te voorkomen.

Opmerking B: De inspectieonderzoekers munten dus bepaald niet uit in een heldere beantwoording van hun onderzoeksvragen. Maar dan zou de lezer toch in elk geval mogen verwachten dat ze duidelijk uitleggen op welke wettelijke regels de selectiefunctie van de propedeuse gebaseerd is. Daartoe wordt de lezer verwezen naar Bijlage A van Deelrapport A.⁵ Maar daar wordt men niet veel wijzer van.

- Allereerst wordt beweerd dat de propedeuse volgens de wetgever (art. 7.8 lid 5 WHW) een selectieve functie heeft.⁶ Wat er feitelijk in de wet staat is evenwel dat de propedeutische opleidingsfase zodanig wordt ingericht ‘dat er sprake is van het verkrijgen van inzicht in de inhoud van de bacheloropleiding met de mogelijkheid van verwijzing en selectie aan het eind van die fase.’ De onderzoekers verbloemen dus dat er niet *tijdens* maar pas *aan het einde van* het eerste verblijfsjaar selectiemaatregelen mogen worden getroffen.
- In de tweede plaats hadden de lezers mogen verwachten dat precies wordt uitgelegd hoe het Bindend Studieadvies in de wet geregeld is, maar in Bijlage A staat niets van dat al. De lezers moeten het dus doen met de uitleg op p. 10 van Deelrapport A: instellingen kunnen een BSA opleggen aan ‘studenten van wie ze vinden dat ze onvoldoende presteren’. Daarmee verbloemen de onderzoekers dat het BSA volgens de wetgever alleen mag worden opgelegd ‘indien de student naar het oordeel van het instellingsbestuur (...) niet geschikt moet worden geacht voor de opleiding (...)’ (art. 7.8b lid 3 WHW).
- Wel wijzen de onderzoekers her en der in Deelrapport A op het feit dat vele universiteiten en hogescholen een eigen interpretatie van het ideaal van optimale toegankelijkheid van (opleidingen in het) hoger onderwijs hanteren.⁷ Men hanteert als selectiedoel dat *de beter gekwalificeerde en beter gemotiveerde (en daarmee de meest kansrijke) studenten* doorstromen naar de postpropedeutische opleidingsfase. De onderzoekers leggen echter niet uit welke andere interpretatie van optimale toegankelijkheid gekozen had kunnen worden. Bedoelen zij het onderscheid tussen criterion-referenced (dichotome) en norm-referenced (graduele) opvattingen over studiegeschiktheid? De wetgever gaat uit van een dichotoom selectie criterium: niet de minder-geschikte maar uitsluitend de óngeschikte studenten mogen met een BSA worden weggestuurd.

Wes Holleman
weblog onderwijs 10-1-2016
<http://www.onderwijsethiek.nl>

⁴ Deelrapport A, pp. 9, 31-34.

⁵ Deelrapport A, pp. 10, 44-46.

⁶ http://wetten.overheid.nl/BWBR0005682/Hoofdstuk7/Titel1/Paragraaf1/Artikel78/geldigheidsdatum_07-01-2016

⁷ Deelrapport A, pp. 6, 7, 39