

Plan Dijkgraaf: het bindend studieadvies (III)

Minister Dijkgraaf is van plan de studievoortgangsnorm voor het Bindend Studieadvies in het eerste cursusjaar van het hoger onderwijs te verlagen.¹ Daarmee schept hij rust en ruimte voor eerstejaarsstudenten die niet bereid of in staat zijn in één jaar 1680 uren (42 veertigurige werkweken) aan hun studie te besteden en voor hen die méér dan 28 uur per studiepunt nodig hebben om de zestig studiepunten van het propedeuseprogramma te verwerven. Maar wat de universitaire opleidingen betreft, laat hij een urgente vraag liggen: hoeveel procent van de studenten heeft méér dan 28 uur per studiepunt nodig om het opleidingsprogramma te doorlopen? Oftewel: zijn de programma's wel studeerbaar in de nominale cursusduur die ervoor staat? De hogeronderwijswetgever garandeert het niveau van de diploma's, maar biedt studenten nauwelijks rechtsbescherming met betrekking tot de studeerbaarheid van de universitaire opleidingen (zie tabel 1).²

Mr. Ruud Louw (* 1949) stond, samen met zijn OCW-collega mr. Peter Kwikkers, aan de wieg van de Wet op het Hoger Onderwijs (WHW 1992). Naderhand schreef hij een wetenschappelijk proefschrift over deze wet (2011).³ Zijn centrale vraagstelling was in hoeverre de zelfstandigheid van de instellingen ten opzichte van de overheid nog verder kon worden vergroot (p. 5). Maar op het punt van de Studeerbaarheid, constateerde hij, is de deregulering in de bestaande WHW te ver doorgeschoten (p. 214-5). "Uit de wettelijke bepalingen inzake de studielast [artikel 7.4 WHW] kan worden afgeleid dat het programmerende orgaan verplicht is ervoor te zorgen dat het programma zodanig is ingericht dat de studenten gemiddeld binnen de cursusduur met goed gevolg kunnen afstuderen", maar dit soort studierechten zal "niet altijd gemakkelijk in een gerechtelijke procedure kunnen worden afgedwongen."

Om dat te ondervangen, stelt hij voor dat artikel 7.4 duidelijker geformuleerd wordt (tabel 2):

Ten eerste: De studielast van elke opleiding en elke onderwijseenheid wordt (...) uitgedrukt in studiepunten. De studielast voor een cursusjaar bedraagt, in geval van een in voltijdse vorm verzorgde opleiding, zestig studiepunten. Zestig studiepunten zijn gelijk aan 1680 uren studie voor de gemiddelde student.

Ten tweede: Een opleiding wordt zodanig ingericht dat een student in redelijkheid in staat wordt gesteld binnen de cursusduur de opleiding met goed gevolg te voltooien.

Ik denk dat hij het tweede lid nog specifieker had kunnen formuleren: Een opleiding wordt zodanig ingericht dat een gemiddelde (mediane) student in redelijkheid in staat wordt gesteld, indien hij 1680 uren [het equivalent van 42 goedbestede weken] aan zijn studie besteedt, het desbetreffende cursusjaar zonder overbelasting in één verblijfsjaar met goed gevolg te voltooien.

Met dit voorstel kan Louw beslist niet van overheidsdwingelandij worden beticht. Krachtens de Wet Studiefinanciering krijgen universitaire studenten in principe vier jaar lang een uitkering om de driejarige bachelor- en de éénjarige masteropleiding achtereenvolgens te doorlopen. Zodra ze die vier jaar overschreden hebben, moeten ze zelf een vervangende financieringsbron aanboren (een lening? betaald werk?). De wetgever veronderstelt dus dat er studeerbare opleidingen worden aangeboden die de gemiddelde student in vier jaar kan doorlopen. Het is dan een kwestie van laakbare onzorgvuldigheid dat de wetgever in artikel 7.4, lid 2 niet spreekt van een gemiddelde student maar van een student, waarbij de universiteiten en hogescholen zelf mogen bepalen hoe ze die student wensen te definiëren.⁴

Door Louw wordt echter niet deze wetssystematische benadering maar een rechtshistorische interpretatie van artikel 7.4 gekozen. Hij stelt dat de wetgever altijd al bedoeld heeft dat men in principe moest uitgaan van de gemiddelde student (p. 195). Ik heb zijn betoog uiteengelegd in de punten a) t/m f):

¹ <https://onderwijsethiek.nl/onderwijs/plan-dijkgraaf-het-bindend-studieadvies-i/>
<https://onderwijsethiek.nl/onderwijs/plan-dijkgraaf-het-bindend-studieadvies-ii/>

² In artikel 7.4, lid 2, moet cursusjaar in plaats van studiejaar worden gelezen, maar vanuit de optiek van rechtsbescherming is dat slechts een ondergeschikt slordigheidsfoutje.

³ R.G. Louw (2011). *Het Nederlands hoger onderwijsrecht: een thematisch commentaar op de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek*. Dissertatie Leiden. URL: <https://scholarlypublications.universiteitleiden.nl/handle/1887/17700>

⁴ Een andere argumentatielijn ten gunste van het voorstel-Louw betreft eerlijke studievoorzichting. Gewoonlijk wordt aanstaande studenten door hun universiteit voorgespiegeld dat haar bacheloropleidingen drie jaar duren. Daarmee maakt zij zich aan misleidende reclame schuldig, tenzij ze aannemelijk kan maken dat de gemiddelde student het bachelordiploma in drie jaar kan halen.

Tabel 1: Het Bindend Studieadvies Propedeuse in de WHW⁵

Artikel 1.1 WHW: Begripsbepalingen

k. studiejaar: het tijdvak dat aanvangt op 1 september en eindigt op 31 augustus van het daaropvolgende jaar;

Artikel 7.4 WHW: Studiepunten

1. De studielast van elke opleiding en elke onderwijseenheid wordt door het instellingsbestuur uitgedrukt in studiepunten. De studielast voor een studiejaar bedraagt 60 studiepunten. 60 studiepunten is gelijk aan 1680 uren studie.
2. Een opleiding wordt zodanig ingericht *dat een student in staat is het aantal studiepunten te behalen waarop de studielast voor een studiejaar gebaseerd is.*²

Artikel 7.8 WHW: Propedeutische fase en propedeutisch examen

5. De propedeutische fase wordt met het oog op de toepassing van [artikel 7.8b](#) zodanig 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.*

Artikel 7.8b WHW: Studieadvies propedeutische fase

3. Aan een advies als bedoeld in het eerste of tweede lid kan het instellingsbestuur ten aanzien van opleidingen die daartoe door het instellingsbestuur zijn aangewezen, binnen het in het tweede lid bedoelde tijdvak, doch niet eerder dan tegen het einde van het eerste jaar van inschrijving, een afwijzing verbinden. Deze afwijzing kan slechts worden gegeven, indien de student naar het oordeel van het instellingsbestuur, met inachtneming van zijn persoonlijke omstandigheden, niet geschikt moet worden geacht voor de opleiding, doordat zijn studieresultaten niet voldoen aan de vereisten die het bestuur daaromtrent heeft vastgesteld. Het instellingsbestuur kan aan de afwijzing een termijn verbinden. Het instellingsbestuur kan de afwijzing uitstrekken tot opleidingen die met de desbetreffende opleiding het propedeutisch examen gemeen hebben. Het instellingsbestuur kan van de bevoegdheid krachtens dit lid slechts gebruikmaken, indien het in de propedeutische fase van de desbetreffende opleiding zorgt voor *zodanige voorzieningen dat de mogelijkheden voor goede studievoortgang zijn gewaarborgd.*
6. Het instellingsbestuur stelt ter uitvoering van de voorgaande leden nadere regels vast. Deze regels hebben in elk geval betrekking op de studieresultaten en *de voorzieningen, bedoeld in het derde lid*, alsmede op de termijn, bedoeld in het vierde lid.
7. Bij [algemene maatregel van bestuur](#) wordt bepaald welke persoonlijke omstandigheden, bedoeld in het derde lid, het instellingsbestuur in zijn beoordeling betreft.
8. Voor de toepassing van dit artikel wordt onder «propedeutische fase» mede begrepen de eerste periode in een associate degree-opleiding of een bacheloropleiding in het wetenschappelijk onderwijs met een studielast van 60 studiepunten. Voor de toepassing van dit artikel worden onder «propedeutisch examen» mede begrepen de tentamens, verbonden aan onderwijseenheden in de eerste periode in een associate degree-opleiding of een bacheloropleiding in het wetenschappelijk onderwijs met een gezamenlijke studielast van 60 studiepunten.

Artikel 7.13 WHW: Onderwijs- en examenregeling

2. In de onderwijs- en examenregeling worden, onverminderd het overigens in deze wet terzake bepaalde, per opleiding of groep van opleidingen de geldende procedures en rechten en plichten vastgelegd met betrekking tot het onderwijs en de examens. Daaronder worden ten minste begrepen:
 - e. de studielast van de opleiding en van elk van de daarvan deel uitmakende onderwijseenheden,
 - f. de nadere regels, bedoeld in [de artikelen 7.8b, zesde lid](#), en [7.9, vijfde lid](#),

Artikel 7.14 WHW: Beoordeling onderwijs- en examenregeling

Het instellingsbestuur draagt zorg voor een regelmatige beoordeling van de onderwijs- en examenregeling en weegt daarbij, ten behoeve van de bewaking en zo nodig bijstelling van de studielast, het tijdsbeslag dat daaruit voor de studenten voortvloeit.

⁵ In de tabellen 1 en 2 zijn de wettelijke bepalingen m.b.t. deeltijdse en duale opleidingen buiten beschouwing gelaten.

Tabel 2: Wijzigingen van de WHW, voorgesteld door Louw (2011)

Artikel 1.1 WHW: Begripsbepalingen (pp. 605, 700-701)

k1. cursusduur: de nominale duur van een opleiding (in cursussenjaren), uitgedrukt in eenheden van 60 studiepunten;

Toelichting: zie het wijzigingsvoorstel-Louw m.b.t. artikel 7.4 WHW.

Artikel 7.4 WHW: Studiepunten (pp. 195, 605, 700-701)

1. De studielast van elke opleiding en elke onderwijseenheid wordt door het instellingsbestuur uitgedrukt in studiepunten. De studielast voor een *cursusjaar bedraagt, in geval van een in voltijdse vorm verzorgde opleiding, zestig studiepunten. Zestig studiepunten zijn gelijk aan 1680 uren studie voor de gemiddelde student.*

2. Een opleiding wordt zodanig ingericht dat een student *in redelijkheid in staat wordt gesteld binnen de cursusduur de opleiding met goed gevolg te voltooien.*

Toelichting: Dit zijn studiepunten in de zin van (...) het European Credit Transfer System (ECTS). Bij de bepaling van een studiepunt moet worden uitgegaan van de gemiddelde student.⁶

[Nota Bene:] In (...) artikel 7.4 lid 1 is het begrip “cursusduur” vervangen door “studielast”. Dit betekent dat het de universiteiten en hogescholen, behoudens de door de wet vastgelegde reguliere cursusduur voor voltijds onderwijs, vrij staat voor het overige zelf de cursusduur van opleidingen te bepalen en dat zij derhalve de mogelijkheid hebben daarbij te differentiëren al naar gelang de vorm waarin het onderwijs wordt gegeven en de doelgroep waarop het is gericht.⁷

Artikel 7.8 WHW: Propedeutische fase en propedeutisch examen (p.202)

Toelichting: De propedeutische fase van elke bacheloropleiding moet zodanig zijn ingericht dat de oriënterende, selecterende en verwijzende functies van de propedeuse kunnen worden gerealiseerd. De oriënterende functie houdt in de student inzicht verkrijgt in opzet en inhoud van zijn opleiding. De selecterende functie houdt in dat zowel de student zelf als zijn docenten zich aan de hand van de verrichtingen van de student een oordeel kunnen vormen over de geschiktheid van de student voor de opleiding. De verwijzende functie krijgt vorm door de studieadviesing. Zij biedt de student de mogelijkheid de vraag onder ogen te zien of hij de studie in de gekozen opleiding zal voortzetten dan wel zijn studiekeuze zal herzien.⁸

Artikel 7.8b WHW: Studieadvies propedeutische fase (pp. 210, 644, 752)

Toelichting: Een bindend studieadvies is uitsluitend mogelijk als in de propedeutische fase van de desbetreffende opleiding is zorg gedragen voor zodanige voorzieningen dat de mogelijkheden voor een goede studievoortgang zijn gewaarborgd. Het mag dus niet aan de instelling liggen dat de student onvoldoende studievoortgang maakt.

Artikel 7.13 WHW: Onderwijs- en examenregeling; studierechten (p. 213-215)

Toelichting: Uit de wettelijke bepalingen inzake de studielast kan worden afgeleid dat het programmerende orgaan verplicht is ervoor te zorgen dat het programma zodanig is ingericht dat de studenten gemiddeld binnen de cursusduur met goed gevolg kunnen afstuderen: het studeerbaarheidsbeginsel. Dit laat overigens onverlet dat voor de betere studenten binnen de opleiding zwaardere trajecten kunnen worden geprogrammeerd.

Artikel 7.14 WHW: Beoordeling onderwijs- en examenregeling (pp. 400, 616, 715)

Toelichting: Het bestuur moet ervoor zorgen dat de OER regelmatig wordt beoordeeld. Daarbij moet het, ten behoeve van de bewaking en zo nodig bijstelling van de studielast, het tijdsbeslag wegen dat daaruit voor de studenten voortvloeit. De opleiding moet ingevolge [mijn versie van] artikel 7.4, tweede lid, zodanig zijn ingericht dat een student in redelijkheid in staat wordt gesteld binnen de cursusduur de opleiding met goed gevolg te voltooien. Uit het eerste lid van dat artikel volgt dat de

⁶ Zie pp. 10, 28, 50-1 en 77 van de *ECTS Users' Guide 2015* (uitgave van de Europese Unie). URL: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/9ac30b32-f6af-486e-ba4b-891459942bfd/language-en/format-PDF/source-search>

⁷ Deze Nota Bene is opgenomen in stelling nr.2 behorende bij het proefschrift van Louw. Daarbij blijft onvermeld dat de uitkeringsduur van de studiefinanciering wel degelijk gekoppeld is aan de wettelijk vastgelegde (reguliere=nominale) cursusduur-in-studiepunten.

⁸ Deze volzin doet volgens mij niet geheel recht aan de bedoelingen van de wetgever. Bij de verwijzende functie gaat het met name ook om het verkennen van alternatieven.

studielast voor een cursusjaar in geval van een in voltijdse vorm verzorgde opleiding gelijk staat aan 1680 uren studie voor de gemiddelde student. Van een gemiddelde student die het voltijdse programma volgt, mag derhalve worden verwacht dat hij ongeveer 42 uur per week aan zijn studie besteedt.⁹

- a) “Vóór de invoering van studiepunten in de zin van het ECTS stond een studiepunt gelijk aan veertig uren studie. De studielast voor een cursusjaar bedroeg 42 studiepunten. Een opleiding met bijv. een cursusduur van vier jaar had dus een studielast van 168 studiepunten, gelijkstaande met 6720 uren studie.”
- b) “Studiepunten zijn in het wetenschappelijk onderwijs geïntroduceerd bij het Academisch Statuut van 1981.” In dat statuut was onder andere bepaald dat “bij de raming van de studielast per onderdeel van het onderwijsprogramma van een studierichting (...) als uitgangspunt (wordt) genomen, dat een student die met betrekking tot zijn geschiktheid in alle opzichten voor de desbetreffende studierichting als gemiddeld wordt aangemerkt, gedurende de vier cursusjaren voor dat onderwijsprogramma gezamenlijk ongeveer achtenzestig honderd uren in totaal nodig heeft om de studie in de cursusduur te kunnen voltooien.”¹⁰ “De normstudent was hier de gemiddelde student. De WHW zoals deze luidde vóór de invoering van het BaMa-structuur sloot hierbij aan.”
- c) “De studie in een opleiding vergt tijd. Vóór de inwerkingtreding van de WHW werd die tijd uitgedrukt in de cursusduur en sedert de inwerkingtreding van die wet in studiepunten. De WHW [1992] schrijft voor, niet alleen dat de studielast van elke opleiding maar ook die van elke onderwijseenheid moet worden uitgedrukt in studiepunten (art. 7.4, eerste lid).”
- d) “Sedert de wijziging van de wet in het kader van de BaMa-structuur zijn ten gevolge van het [amendement De Vries/Hamer/Lambrechts](#) (VVD/PvdA/D’66) zestig studiepunten gelijk aan een studiebelasting van 1680 uur, dus één studiepunt staat gelijk met 28 uren studie (art. 7.4, eerste lid, slotzin).”¹¹
- e) “Deze studiepunten zijn studiepunten in de zin van het (...) European Credit Transfer System (ECTS). Bij de bepaling van een studiepunt moet [dus, uitgaande van de internationale ECTS-richtlijnen,] worden uitgegaan van de gemiddelde student.”⁶
- f) “In de WHW is bepaald dat de studielast voor een studiejaar zestig studiepunten bedraagt (art. 7.4, eerste lid, tweede volzin). Kennelijk is bedoeld een relatie te leggen tussen de studielast uitgedrukt in studiepunten en een cursusjaar bij een voltijdse studie.”²

Conclusie

Minister Dijkgraaf wil bevorderen dat studenten meer rust en ruimte krijgen voor een vruchtbare studieloopbaan in het hoger onderwijs. Daartoe wil hij artikel 7.8b van de Wet op het Hoger Onderwijs wijzigen opdat studenten na hun eerste studiejaar niet wegens studieongeschiktheid kunnen worden weggestuurd tenzij ze zich kennelijk ongeschikt hebben betoond (blijkens een studievoortgang van minder dan 30 studiepunten). Maar hij zou kunnen overwegen om daartoe tevens het voorstel van mr. Ruud Louw (2011) te volgen: verduidelijk de tekst van artikel 7.4, zodanig dat de faculteiten uitdrukkelijk moeten controleren of hun opleidingen binnen de nominale cursusduur studeerbaar zijn voor de gemiddelde student.

Wes Holleman

weblog onderwijs 20-6-2023

<https://www.onderwijsethiek.nl>

⁹ Deze volzin berust vermoedelijk op een slordigheidje van de auteur. Hij bedoelt waarschijnlijk 42 veertigjarige weken, conform de WHW-systematiek die gehanteerd werd totdat de invoering van het BaMa-stelsel: 42-punten per cursusjaar en dus 168 studiepunten voor een vierjarige opleiding (zie p. 195).

¹⁰ Artikel 39 van het Academisch Statuut 1981.

¹¹ In artikel 17a.11c van het amendement is bepaald dat de omrekenfactor van oude naar nieuwe studiepunten (40/28=) 1,43 bedraagt. Hieruit volgt dat de nieuwe normstudent volgens de toenmalige wetgever niet van zwaarder kaliber is dan de oude (gemiddelde) student.