



18 november 2021

Uitgave van de Leido Academy, het thema-netwerk voor LevenLang Leren

Variawet + Verzamelwet 20##

Weer aandacht voor artikel 7.25

(invoering nieuwe aanpak nadere vooropleidingseisen
en kanttekeningen in reactie op de brief van OCW aan de TK)

De trouwe lezers van onze nieuwsbrieven hebben kunnen constateren dat we ons hebben vastgebeten in de veranderingen in artikel 7.25 van de WHW die het gevolg zijn van de aannahme eerder dit jaar van de zgn. Variawet. Dit artikel betreft het omgaan met de 'nadere vooropleidingseisen' die door hogescholen en universiteiten kunnen worden gesteld aan a.s. studenten. In een aantal documenten hebben we een analyse gepleegd van de gevolgen voor de procedures die daarop van toepassing zijn, vanwege het op het laatste moment nog veranderen door de overheid van de Variawet op basis van een tweetal moties en vervolgens op de valreep twee amendementen. Maar er is door ons ook gekeken naar de formulering van het aangepaste artikel, de taal, de stijl en de consequenties voor andere wetten en regelingen.

Onze analyse was aanleiding voor de Vaste Kamercommissie voor OCW om het betreffende stuk met een opvallende brief naar de minister door te sturen, met het verzoek om daarop te reageren. In PamflAd 191A zijn we ingegaan op die reactie; tenminste, op een deel ervan. Dat deel heeft betrekking op de zaken die door de minister worden overgenomen, onder de gelijktijdige erkenning dat er wel behoorlijk overhaast te werk is gegaan bij het opnemen van de twee amendementen in een wet die eerder voor de rest keurig door alle 'beoordelingsmolens' was gegaan, inclusief een internetconsultatie. De tekst van nummer 191A is hier nogmaals als bijlage opgenomen.

In dit nummer gaan we verder met onze reactie op de brief van de minister, voor de resterende zaken waarover zij een standpunt heeft ingenomen. Op donderdag 4 november is tijdens een vergadering van de Vaste Kamercommissie besloten om de brief mee te nemen bij de behandeling op 25 november a.s. van de jaarlijkse zgn. 'Verzamelwet' – daarmee ons de ruimte gevend om ook de zaken die niet in nummer 191A aan de orde kwamen, nog eens verder te gaan belichten. Hierbij dus...

De 'Verzamelwet' betreft een aanpak van OCW, om in een klap alle omissies, fouten, onregelmatigheden e.d. met betrekking tot alle wetten die onder dit ministerie vallen, te herstellen. Dat gebeurt met een uitgebreid document waarin van alles aan de orde wordt gesteld. Echter, een analyse laat zien dat hetgeen door ons over artikel 7.25 is aangedragen, daarin niet is opgenomen¹. Dat heeft ongetwijfeld met de planning te maken, aangezien die wet al voor de zomervakantie in het formele circuit moest worden behandeld. Mogelijk dat OCW deze wet 'openbreekt' dan wel met een apart reparatiewetje komt, maar dat is afwachten geblazen.

- De inhoudsopgave vindt u in annex 2, met een korte toelichting per paragraaf.
- Een samenvatting van de reacties op de punten waarmee OCW het niet eens is met ons, is te vinden in annex 3).
- Er is vanuit verschillende invalshoeken aan deze nieuwsbrief gewerkt, en dat betekent dat er bij bepaalde paragrafen sprake is van een zekere overlap. Dat hebben we maar zo gelaten...

¹ We hebben hiervoor de betreffende wet geraadpleegd, zoals deze op de agenda van de Vaste Kamercommissie staat voor een vergadering op 25 november. Daarin wordt wel een aanpassing aan lid 1 van artikel 7.25 voorgesteld, maar dan in combinatie met een correctie in de wet op het voortgezet onderwijs.

1 Aanpassing Wet Voortgezet Onderwijs in relatie met artikel 7.25 van de WHW

Het is zo dat met de Verzamelwet wel een aanpassing van artikel 7.25 wordt beoogd, maar dan vanwege het gegeven dat daarin wordt verwezen naar de wet op het voortgezet onderwijs. Die wet wordt aangepast o.a. door de regelgeving voor Nederland en de BES-eilanden in eenzelfde context vorm te geven. Voordat we verder ingaan op onze punten en de reactie van OCW daarop, geven we toch maar even die verandering - voor de goede orde.

Hier de betreffende tekst over artikel 7.25. Het gaat dus om een technische aanpassing, via die wet voor het voortgezet onderwijs, om te voorkomen dat er een vorm van tegenstrijdige wetgeving gaat ontstaan, gelet op de volgorde van invoering.

ARTIKEL VI. INVOERINGS- EN AANPASSINGSWET WVO 2020

De Invoerings- en aanpassingswet WVO 2020 wordt als volgt gewijzigd:

A Artikel LVII, onderdeel E, komt te luiden:

E Artikel 7.25, eerste lid, wordt als volgt gewijzigd:

1. In de aanhef wordt «artikel 12 van de Wet op het voortgezet onderwijs en artikel 38 van de Wet voortgezet onderwijs BES» vervangen door «artikel 2.20 van de Wet voortgezet onderwijs 2020».
2. De onderdelen a tot en met d worden vervangen door twee onderdelen, luidende:
 - a. het diploma vwo, bedoeld in artikel 2.58, tweede lid, onderdeel a, of 2.80, tweede lid, onderdeel a, van de Wet voortgezet onderwijs 2020;
 - b. het diploma havo, bedoeld in artikel 2.58, tweede lid, onderdeel a, of 2.80, tweede lid, onderdeel a, van de Wet voortgezet onderwijs 2020.

Met deze u-bocht-constructie wordt ervoor gezorgd dat straks in artikel 7.25 in het eerste lid, waarin over de vereiste vo-diploma's voor de toelating tot het hoger onderwijs wordt gesproken, wordt verwezen naar de intussen aangepaste wet voor het voortgezet onderwijs.

2 Analyse reacties OCW op kanttekeningen Leido

In de annex van dit document geven we nogmaals het eerste deel van ons commentaar op de brief van OCW, als het gaat om de zaken die minister van ons overneemt. Hieronder gaan we verder met de aangekaarte aspecten waarvan OCW vindt dat ze of niet relevant of niet correct zijn, kijkende naar de WHW.

De brief van de minister eindigt als volgt: 'Ik dank de Stichting Leido voor het delen van de opmerkingen over de consequenties die de Variawet hoger onderwijs volgens haar heeft. De punten die in het Lei-Document van augustus 2021 uiteengezet worden heb ik zorgvuldig bekeken en afgewogen. Een zevental punten uit het document wijzen terecht op enkele technische onvolkomenheden in het nieuwe artikel 7.25 WHW, die door de haast tijdens de behandeling van de twee amendementen in uw Kamer onopgemerkt zijn gebleven. Het herstel van deze omissies zal gebeuren middels het wetsvoorstel Verzamelwet OCW III 20##.

Voor wat betreft de overige punten verschil ik van inzicht met de Stichting Leido. Ik verwijs graag naar de schematische overzichten in bijlage 1 voor een puntsgewijze uitleg.

We gaan hieronder in op die punten uit de bijlage bij de brief van de minister waarover ze met ons van mening verschilt. Maar eerst is er nog sprake van een aantal meer algemene reacties, toch wel sterk relevant voor de insteek die OCW bij het geven van de antwoorden heeft gekozen.

3 Algemene opmerking bij de antwoorden en het standpunt van OCW

Het is van wezenlijk belang om te onderkennen dat de aanpassingen in artikel 7.25 te maken hebben met een inhoudelijke vormgeving van de doorstroom vanuit het mbo, havo en vwo naar het hoger onderwijs. Het gaat om een duidelijke stellingname bij het hanteren van nadere vooropleidingseisen, naast het hebben van een diploma. Het betreft dus geen juridische correcties, vanwege nieuwe inzichten in de wettelijke voorschriften, of een correctie van de formulering van een of meer leden van het artikel.

3.1 Aanpassingen in een bestaande tekst... niet kijkend naar 'het totaal'

Wat er is gebeurd, is dat de insteek voor het formuleren van de nadere vooropleidingseisen en de daarbij te hanteren procedures, heeft geleid tot aanpassingen in de bestaande teksten van het artikel. Het is echter niet zo dat er goed genoeg is gekeken naar wat de volledige consequenties

zijn voor hetgeen gewoon blijft staan qua formulering, uitwerking, intenties en gevolgen voor alle betrokkenen. Het zou veel beter zijn geweest als op basis van een aantal uitgangspunten het complete artikel opnieuw was ontworpen qua opzet en de daaruit voortvloeiende teksten. Overigens is de huidige, dus oude tekst, ook niet geheel vrij van 'smetten' als het gaat om de aanpak die in de wet staat versus hetgeen in de praktijk is gegroeid. Die zaken hadden daarbij meteen kunnen worden meegenomen, zoals we dat ook in ons commentaar hebben gedaan.

Dit betekent dat als je in juridische en vervolgens geheel strikte formele zin naar artikel 7.25 kijkt, het best voorstelbaar is dat OCW kan volstaan met het zich niet conformeren aan hetgeen wij hebben gesteld. In bepaalde gevallen zal er niet meteen 'heel veel bloed uit gaan vloeien', maar het is toch jammer en vreemd als een wet elementen bevat die overbodig zijn en soms toch wel voor veel verwarring kunnen gaan zorgen. Een wet moet geen grijze gebieden kennen bij het ondersteunen van een stelsel zoals het hoger onderwijs, in samenhang met de vooropleidingen.

3.2 Op korte termijn opnieuw bezien, met een expertgroep – ook voor de toekomst...

We willen de overheid in ieder geval aanbevelen – en daarmee ook de Vaste Kamercommissie voor OCW – een aantal zaken te heroverwegen. Daarbij kan in de praktische uitvoering van artikel 7.25 het een en ander 'on hold' worden gezet, mede gelet op de macht die OCW daartoe kan uitoefenen op basis van datzelfde artikel.

Vervolgens kan op korte termijn een expertgroep in het leven worden geroepen die het wetsartikel in samenhang met de nieuwe inzichten en het streven naar meer transparantie rond de toegankelijkheid van het hoger onderwijs onder de loep neemt. Dat hoeft niet veel tijd in beslag te nemen, naar onze mening. Er is wel door de minister een formele overleggroep ingesteld om te kijken naar de consequenties van de aanpassingen. Dat is echter het doen van een beroep op de direct betrokken onderwijskoepels (die wellicht ook mede hebben bijgedragen aan de aanpassingen via de Tweede Kamer) en organisaties die niet direct beschikken over de vereiste en specifieke kennis van zaken. En ook niet in staat kunnen worden geacht om periodiek te gaan kijken naar en het volgen van de ontwikkelingen in de komende jaren, zoals in formele zin nodig is, gelet op de formulering in het artikel. Het valt te verwachten dat het in het door OCW geleide overleg vooral zal gaan om de juridische en strategische in steek en minder om hetgeen in de inhoudelijke zin nodig is om de doorstroom de juiste vorm te geven.

3.3 Instellen permanente 'begeleidingsgroep' noodzakelijk

De aanpassing van de wet voor de nadere toelatingseisen is gebaseerd (zie ook verderop) op het door OCW vaststellen van de landelijke regeling, maar de instellingen kunnen daarvan gaan afwijken, met een formele instemming van het ministerie. Vervolgens kan OCW echter weer op een gegeven moment constateren dat die ontstane situatie niet strookt met de bedoelingen van deze nieuwe aanpak en tevens niet leidt tot het optimaliseren van de aansluiting en het studeerbaar zijn van opleidingen. Dat kan inhouden dat instellingen zich weer moeten conformeren aan de landelijke afspraken rond de nadere toelatingseisen of dat het nodig is om het instellingsbeleid te herijken, leidend tot weer nieuwe aanpassingen, enzovoort.

Daarnaast zet OCW met deze aanpassing van artikel 7.25 in op het in het eerste jaar van de hbo- of wo-opleiding kunnen laten wegwerken van deficiënties d.w.z. het doen van vakken die vallen onder de nadere toelatingseisen en waarvan de a.s. student geen examenbewijs kan overleggen. Hierbij speelt het ministerie geen rol door formeel toestemming te geven en de bijbehorende afspraken in de landelijke regeling op te laten nemen. Het is aan de instelling om hiervoor een aanpak op te stellen en deze in de onderwijs- en examenregeling te vermelden.

Dit alles bij elkaar vergt niet alleen het opstellen van een soort protocol met alle betrokkenen en het komen tot een regeling die als nul-fase kan worden gezien, maar ook voor het volgen van alle ontwikkelingen die zich op basis van artikel 7.25 afspelen, landelijk, regionaal en lokaal. Er kan op basis daarvan door OCW worden besloten om de regeling op bepaalde punten, voor een opleiding of voor de instelling te laten aanpassen, verplicht dus.

Ook dient daarbij te worden bezien wat dit vervolgens inhoudt voor de communicatie naar de leerlingen van het havo, vwo en ook mbo – en de decanen om daarmee aan de slag te kunnen gaan bij het keuzeprocess, op het moment dat een profiel dient te worden gekozen. In het verlengde

daarvan moeten alle websites worden aangepast, inclusief die van studiekeuze123, en moet de Ratho voortdurend worden geactualiseerd.

Kortom, OCW zal in het kader van die verantwoordelijkheid een permanente expertgroep in het leven dienen te houden, met onafhankelijke personen die het klappen van de zweep kennen. Die groep kan het ministerie adviseren over de te nemen maatregelen en noodzakelijk aanpassingen.

Om een aanzet te geven voor wat er zoal langs kan komen, zeker bij het opstarten ervan met allerlei uitgangspunten en protocollen geven we hieronder een kader met een beschouwing dien-aangaande - ter info en om te laten zien dat er een 'behoorlijk complex blik' is opengetrokken.

Omgaan met nadere toelatingseisen en deficiënties – en de regeling

Hier een aantal zaken die meespelen bij het vaststellen van de nadere toelatingseisen en het omgaan met deficiënties en waarmee OCW straks rekening kan, moet en toch wel noodgedwongen dient te gaan houden.

- Met het profiel, de profielvakken en de vakken in het keuzedeel dient een leerling in principe binnen de reguliere examenkaders het diploma te kunnen behalen, dus zonder extra vakken. Dat betekent dat de nadere vooropleidingseisen niet zodanig kunnen worden geformuleerd dat een leerling daartoe wordt gedwongen, buiten de examenruimte om.
- Het is noodzakelijk om hbo- en wo-opleidingen duidelijk te laten maken waarop de nadere toelatingseisen zijn gebaseerd, en wat daarmee kan worden beoogd.
- Er kan daarbij worden gewerkt met een drietal type eisen, op te nemen met elk hun eigen plek in de regeling:
 - vakken die absoluut nodig zijn voor een studie, en die voorafgaande aan de start ermee dienen te zijn gevolgd, afgerond met het formele eindexamen;
 - vakken die de kans op succes in het hoger onderwijs vergroten, maar die eventueel via een toelatingsonderzoek van de instelling voorafgaande aan de start met de studie kunnen worden getoetst.
 - idem, maar dan vakken die kennelijk niet noodzakelijk zijn om de juiste start met de studie te kunnen maken, maar wel een zekere relevantie hebben voor onderdelen van de opleiding, en waarvan de inhoud tevens in het eerste jaar 'op tijd' is te doen, als het vak niet door de a.s. student is gevolgd.
 - vakken die niet cruciaal zijn voor het volgen van de ho-opleiding, maar met het hebben gedaan ervan kan wel handig zijn, mede vanwege hun voorspellend effect, als het erom gaat de geschiktheid ook zelf beter te kunnen inschatten.
- Op basis van deze indeling kan ook het ministerie – en dus de voorgestelde expertgroep – inzicht krijgen in de zwaarte van elke eis die wordt geformuleerd door een instelling als deze van OCW de mogelijkheid krijgt om af te wijken van de landelijke regeling.
- Tevens kan hiermee ook worden gezien hoe de eerste vernieuwde Ratho eruit komt te zien. Daarbij kan de huidige Ratho als basis dienen, maar er is aldus een prima middel aan het ontstaan waarmee inzicht is te verkrijgen in de wijze waarop instellingen en dus hun opleidingen kijken naar de 'kracht' van de vooropleidingen.
- In het vernieuwde artikel wordt niet meer gesproken over het toetsen bij deficiënties voor bepaalde vakken op basis van gelijkwaardige eisen als geldend bij het vo-eindexamen. Dat betekent dat helder moet worden wat er dan wel wordt getoetst, waarop en met welk doel. Daarmee kan worden voorkomen dat a.s. studenten bepaalde 'lastige vakken' niet kiezen voor het examen en meedoen aan toelatingsonderzoeken, met een duidelijk lichter gewicht.
- Hetzelfde geldt voor vakken die niet zijn gedaan en waarvan de instelling aangeeft dat ze kunnen worden 'ingeaald' in het eerste jaar. Dat moeten dus wel vakken c.q. leeruitkomsten zijn die niet als zodanig in bepaalde studie-eenheden voorkomen en waarmee de deficiëntie impliciet is weg te werken. Maar wat wordt er dan wel getoetst, hoe en vooral ook wanneer? En wie is verantwoordelijk voor de toetsing? Worden er ook lessen aan besteed binnen de opleiding of worden die uitbesteed?
- En wat gebeurt er als deze studenten aan het eind van het eerste leerjaar de toetsen niet hebben behaald?

- De overheid moet in het geval een instelling mag afwijken van de landelijke regeling voor een opleiding goed bezien of het gaat om een afzwakking van de eisen, het al dan niet toevoegen van andere elementen dan wel dat er op een gegeven moment toch weer zwaardere eisen worden gesteld. Dat geldt dan voor de gehele constructie, dus ook door te kijken naar wat er gebeurt met de deficiënties, 'voor' dan wel 'na de poort'.
- In het algemeen betekent elke aanpassing van de regeling voor de nadere vooropleidingseisen dat er een nieuwe Ratho nodig is.
- OCW hanteert tot nu toe het principe dat als de eisen zwaarder uitvallen, de instelling deze pas drie jaren na de publicatie ervan mag gaan toepassen. Leerlingen in het havo en vwo moeten erop kunnen anticiperen bij het kiezen van het profiel en de bijbehorende vakken, met nog ruim twee jaren te gaan tot het examen.
- Als de eisen lichter uitvallen, is OCW nu van mening dat de aangepaste regeling direct mag worden doorgevoerd. De leerlingen hoeven dan in voorkomend geval geen deficiënties te gaan wegwerken en krijgen wellicht de kans om toch een opleiding van hun keuze te gaan volgen. Ze hebben echter aldus mogelijk vakken 'voor niets' gevolgd... en als ze dat eerder hadden geweten, hadden ze andere vakken gekozen... en dan maar niet denkend aan de situatie waarbij een leerling op zo'n 'lastig' vak voor het vo-examen zakt...
- Er zal dus een herijking dienen plaats te vinden als het gaat om wat als een 'lichter' pakket aan nadere vooropleidingseisen kan worden gezien. Is dat bijvoorbeeld het geval als vakken niet meer voor de poort maar juist erna mogen worden gevolgd (of wat de opleiding ziet als een voldoende programma voor zo'n vak binnen het eerste leerjaar)?
- Een specifieke situatie doet zich voor in de aangepaste versie van het artikel als OCW besluit welke profielen op zich al dan niet recht geven op inschrijving voor een bepaalde ho-opleiding. Dat kan betekenen dat er verder nog moet worden bezien of er eisen aan vakken binnen het profiel of in het vrije deel dienen te worden gesteld (als stap 2 in het proces om te komen tot de nadere vooropleidingseisen). Maar er is ook in dat stadium de mogelijkheid dat OCW constateert dat een of meerdere profielen onder geen enkele voorwaarde, en dus ook niet via stap 2 met de vakken, kunnen worden gebruikt bij de inschrijving. Dat betekent dat het ministerie daarmee kan voorkomen dat instellingen teveel vakken gaan koppelen aan een profiel, aldus een in concrete en formele zin onmogelijke opdracht formulerend voor de a.s. student. Dat wil dus zeggen dat in de Ratho bij zo'n profiel een # komt te staan, als symbool van een weg die via het havo of vwo wordt afgesloten.

Het betreft hier geen limitatieve opsomming van de aspecten van het monitoren van hetgeen met de vernieuwing van het artikel in gang kan worden gezet. OCW speelt bij dit alles een cruciale rol, nu en zolang de Ratho bestaat.

3.4 Toegankelijkheid

Hierbij een opmerking over het argument van OCW dat de toegankelijkheid van het hoger onderwijs wordt vergroot. Dat kan wel zo zijn, als je het hebt over de mogelijkheid voor meer jongeren om door te stromen. Maar het gaat juist en vooral om de juiste voorbereiding die in het mbo, havo en vwo kan worden gerealiseerd, om daarmee de kans op studiesucces te kunnen vergroten (en uitval en switch te beperken). Bezitters van een mbo- of vo-diploma kunnen namelijk al gewoon doorstromen naar het hbo dan wel wo, dus het toegangsrecht bestaat al in de volle breedte.

Het betekent ook niet dat er moet worden gestreefd naar een situatie waarbij havisten en vwo'ers die een keuze hebben gemaakt voor een profiel en aanvullende vakken – kijkend naar wat op dat moment als de beste optie wordt gezien – in de laatste fase van hun opleiding alle kansen worden geboden om alsnog een andere voortzetting in het hoger onderwijs te gaan realiseren. OCW denkt dat er sprake is van een grotere toegankelijkheid als een leerling met allerlei deficiënties kan starten met een hbo- of wo-opleiding en deze daar 'nog wel even' kunnen gaan wegwerken - of dat gaan doen na het volgen van een tussenjaar of brugprogramma, als veel vakken moeten worden ingehaald.

Dergelijke deficiënties zijn niet voor niets als zodanig geformuleerd, in de wetenschap dat de betreffende vakken op het havo dan wel vwo moeten worden gevolgd, met een af te leggen examen. Het moet niet leiden tot 'vervangende' programma's in het eerste studiejaar, naast hetgeen al gewoon

moet worden gedaan. We komen er bij de kanttekeningen verderop op een aantal plaatsen op terug.

4 De essentie van de aanpassingen

In de stukken die behoren bij de Variawet en tijdens de discussie in de Tweede Kamer daarover, is naar voren gekomen wat de achterliggende gedachten waren om de amendementen in te dienen. Het werd echter niet duidelijk waarom de huidige regeling niet voldoet en of de beoogde effecten ook niet binnen de huidige kaders zijn te realiseren – zoals een analyse aan onze kant laat zien. Ook werd niet helder of de nieuwe aanpak werkbaar is en valt te managen, om het zo maar te zeggen, mede gelet op de rol van de (autonome) instellingen die hiermee aan de slag mogen gaan. Allemaal zaken die nog wel een keer (hadden) kunnen worden uitgezocht.

Om toch een aantal zaken duidelijk te kunnen maken, hier puntsgewijs de nieuwe aanpak binnen het kader voor het vaststellen van de nadere vooropleidingseisen, voor Nederlandse studenten.

- De leerling dient in het bezit te zijn van een diploma, havo, vwo dan wel mbo. Zakken en toch de vereiste vakken doen levert geen recht op toelating op tot het hoger onderwijs.
- De overheid stelt een landelijke regeling op voor de nadere toelatingseisen, de Ratho, waarin per ho-opleiding of een groep daarvan wordt vermeld wat de eisen zijn. Deze vormen als het ware een richtlijn voor de instellingen.
- Allereerst wordt daarbij door OCW vastgesteld welke profielen in aanmerking komen om door ho-opleiding te worden geëist voor de inschrijving, dus als zodanig als relevant worden gezien voor de keuze van die opleiding. De profielen die dan overblijven mogen niet worden geëist en bieden als zodanig op zich geen voldoende voorbereiding op die ho-opleiding – of kunnen meteen al worden aangemerkt met een #, als zijnde niet geschikt².
- Wat van belang is hierbij is dat instellingen kunnen besluiten om OCW te verzoeken een of meer van de profielen die op deze wijze in de regeling worden genoemd, niet als eis te gaan hanteren – en daarmee in de Ratho te worden vermeld met een *, dus dat iemand zonder meer welkom is³. In lid 1 wordt nl. gesproken over de mogelijkheid voor instellingen om een bepaald profiel te gaan eisen, maar het is dus geen voorwaarde die OCW aan de instellingen stelt op basis van dit lid.
Echter, dan komt het nieuwe vierde lid van artikel 7.25 om de hoek zetten nl. dat OCW dit toch geen goede insteek vindt en vaststelt dat de instelling alsnog binnen de nadere vooropleidingseisen iets moet doen met de profielen, de keuze van vakken binnen een profiel dan wel met het opnemen van bepaalde vakken in het vrije deel. Het kan dus worden gezien als een soort correctie op de vrijheid die instellingen kunnen krijgen, maar het betekent wel dat daarbij nog niet alle eisen dienen te worden gebruikt voor een opleiding. De opleiding kan delen ervan gebruiken. In dat geval zal OCW nadrukkelijk moeten weten wat er sowieso minimaal nodig is, om het stellen van nadere vooropleidingseisen zinvol en relevant te laten zijn.
- Vervolgens komt lid 2 van het artikel in beeld. Bij de profielen die op basis van lid 1 zijn vastgesteld wordt bezien of het profiel op zich voldoende is of dat er aanvullende eisen moeten komen, in de vorm van vakken, te kiezen binnen het profiel dan wel in het vrije deel. Hierbij wordt dezelfde procedure als bij lid 1 gevolgd nl. dat OCW bij elk van die profielen vaststelt wat die vakken vervolgens kunnen zijn, dus wat dient te worden gezien als een vorm van optimalisering van de kansen op studiesucces binnen de betreffende ho-opleiding. Maar vervolgens kunnen de instellingen het ministerie op een gegeven moment verzoeken om hiervan af te wijken en bijvoorbeeld alleen het profiel te laten gelden als nodig zijnde voor de inschrijving. Dat kan OCW dan wel weer beschouwen als een situatie voor de a.s. student

² Het is hierbij nog niet duidelijk of OCW in dit stadium van de formulering van de regeling ook al kan bepalen dat een bepaald profiel onder geen enkele voorwaarde recht geeft op inschrijving. Wij denken van wel. Dat kan als uit de statistieken blijkt dat deze leerlingen vrijwel geen kans op studiesucces hebben, maar ook als de bundel van vakken die dan zouden moeten worden gevolgd, te omvangrijk en niet past binnen de kaders voor de havo- en vwo-examens – en eventueel leidt tot een tussenjaar om die vakken te doen.

³ Dat kan betekenen dat in de Ratho voor een bepaalde opleiding per instelling een eigen vermelding nodig is, aangezien men op geheel eigen wijze kan afwijken van hetgeen door OCW is besloten en als er formeel toestemming voor is gegeven. Dat kan gaan leiden tot een omvangrijke document voor de Ratho.

waarmee de kans op studiesucces zeer sterk wordt beïnvloed, en dan treedt lid 4 in werking, zoals hierboven al beschreven. Er wordt vanuit OCW verordonneert dat de instelling minimale eisen stelt aan de vakken binnen het examenpakket, en mogelijk ook gewoon alles waarvan het ministerie via de landelijke regeling vindt dat ze thuishoren in de nadere vooropleidingseisen.

- Een bijzondere consequentie van het vernieuwde artikel 7.25 lijkt te zijn dat voor de instroom vanuit het havo en het vwo de instellingen geen zwaardere eisen mogelijk stellen dan hetgeen door OCW als standaard is vastgesteld, als een soort bovengrens. Ze moeten kiezen uit hetgeen door het ministerie wordt aangereikt – als we het nieuwe artikel goed lezen.

Echter, voor mbo-hbo is er wel sprake van een vrije aanpak. Als de betrokken organisaties en dus instellingen met voorstellen komen rond het stellen van vooropleidingseisen kan OCW daarover een oordeel vellen en vervolgens besluiten dat elke instelling daarvan al dan niet gebruik kan maken. Omdat er nu geen eisen worden gesteld, betekent elk nieuw besluit een vorm van verzwaring voor de mbo'ers – en zal OCW moeten besluiten wanneer de aangepaste regeling ingaat, om mbo'ers de kans te bieden aan de eisen te gaan voldoen.

Voor het havo en vwo is er sprake van een verzwaring van de nadere vooropleidingseisen als een instelling met instemming van OCW bepaalde profielen wel als voldoende ziet dan wel minder vakken nodig acht dan in de landelijke regeling staat, en vervolgens zelf besluit of daartoe door het ministerie wordt gedwongen om op basis van de monitoring van de effecten, met gebruikmaking van lid 4 toch weer meer eisen te gaan stellen. Dat betekent dat er een overgangperiode nodig is om de leerlingen de kans te bieden een passend examenpakket te kiezen, alvorens aan de tweede fase van het havo dan wel vwo te beginnen.

- Voor de doorstroom mbo-hbo ligt het regelen van de vooropleidingseisen tevens nog wat anders, aangezien in het mbo niet wordt gewerkt met profielen. OCW laat in artikel 7.25 twee zaken door elkaar lopen nl. het op landelijk niveau optimaliseren van de aansluiting mbo-hbo, via landelijke afspraken tussen de VH en de MBO Raad, en het bieden van de mogelijkheid dat individuele hogescholen eisen stellen aan de instromende mbo-studenten. Daarvoor is wel de instemming van OCW nodig, maar hoewel nu iedere mbo'er bij elke hbo-opleiding welkom is, is het niet onwaarschijnlijk te achten dat straks meerdere hogescholen bij OCW aan de bel gaan trekken – zeker als het gaat om de doorstroom naar de Bacheloropleidingen die vooral zijn afgestemd op de havo-instroom.

Kortom, werk aan de winkel voor OCW, om dit alles in goede banen te leiden en in bruikbare vaten te gieten.

5 Strikte toepassing van 'het mogen afwijken' van de landelijke afspraken

Een van de drijfveren achter de moties en dus de amendementen was het mogelijk maken voor CvB's, dus de instellingsbesturen, om te kunnen gaan afwijken van de landelijk vastgestelde en geldende nadere vooropleidingseisen voor een opleiding. Dat moet wel gebeuren via een procedure waarbij het ministerie beoordeelt of een voorgestelde afwijking gerechtvaardigd is en hoe dan verder is te handelen. Het gaat om het toepassen van lid 4 van het vernieuwde artikel 7.25, en dat lid is toegevoegd in vergelijking met wat er nu in de wet staat:

4. *Bij de ministeriële regeling, bedoeld in het eerste, tweede en derde lid, kan worden bepaald dat voor een bij die regeling aangewezen opleiding of groep van opleidingen het instellingsbestuur een of meer van de nadere vooropleidingseisen, bedoeld in het eerste, tweede of derde lid, stelt aan aspirant-studenten om te kunnen worden ingeschreven.*

Het gaat er vervolgens om hoe dit dient te worden geïnterpreteerd en wat dus eigenlijk de speelruimte is die wordt geboden. Er staat dat er andere eisen mogen worden gesteld maar alleen dat een CvB een keuze dient te maken uit wat er in de leden 1 en 2 staat voor de instroom vanuit het havo en vwo en lid 3 voor degenen die na het mbo naar het hbo willen.

Het onduidelijk zijn heeft mede te maken met het gebruik van het begrip 'bedoeld'. Er staat niet 'vastgelegd op basis van', en dat is taalkundig gezien toch wat anders. Dat houdt naar onze mening in dat er een aantal opties is, als het gaat om de ruimte die een CvB kan krijgen.

Havo en vwo

- Er is een landelijke regeling voor een opleiding die aan havisten en vwo'ers worden gesteld, met eerst het aanwijzen van de profielen en vervolgens de vakken, binnen een profiel en eventueel in het vrije deel. Het zou vervolgens kunnen inhouden dat een CvB geen of minder eisen stelt aan de vakken en mogelijk ook niet aan de profielen.
Een optie daarbij is dat het CvB niet alles gebruikt van de landelijke eisen, dus minder profielen benoemt en/of minder gebruikt van de vakken die daarin zijn opgenomen.
Dat zou betekenen dat de eisen worden 'afgezwakt', dus de inschrijving gemakkelijker wordt gemaakt. Die optie sluit aan bij hetgeen tijdens de discussies in de TK is gesteld nl. dat voorkomen dient te worden dat het artikel een instrument wordt om meer instroom te genereren. De Minister heeft toen daarop gereageerd en gesteld dat de effecten zullen worden gemonitord en dat in voorkomend geval de toestemming wordt teruggedraaid.
- Het kan ook zijn dat het CvB de ruimte krijgt om geen nadere vooropleidingseisen te stellen, dus dat lid 4 inhoudt dat het toepassen ervan betekent dat de betreffende hogeschool niet meedoet met de landelijke regeling. De vraag is nadrukkelijk of dit de juiste benadering is van deze nieuwe aanpak.
- Een andere optie is dat het CvB als het ware kan gaan shoppen en dus de leden 1 en 2 kunnen gaan gebruiken om geheel zelfstandig profielen vast te stellen, vakken binnen de profielen te benoemen en aan te geven welke vakken thuishoren in het vrije deel. Het kan dus gaan om profielen en vakken die in de landelijke regeling niet zijn terug te vinden, dus alleen gelden voor de opleiding die bij de betreffende hogeschool wordt verzorgd.
Dat kan leiden tot een verlichting maar ook tot een verzwaring.
- In alle gevallen kan die afwijkende benadering ook nog worden gecombineerd met de vrijheid die een CvB heeft bij het omgaan met deficiënties. Er kan zelf worden bepaald welke vereiste vakken kunnen worden meegenomen naar het eerste jaar, om daar te worden gevolgd en getoetst.
- In het verlengde van het laatste geval, maar eigenlijk ook gelet op andere situaties, vragen we ons af waarom die vakken in die setting formeel worden geëist en deze niet gewoon als verplichte eenheden met studiepunten in het eerste leerjaar worden opgenomen.

MBO

Voor het mbo is de situatie nog wat ingewikkelder aan het worden. Er wordt nu een mbo'er geen strobreed in de weg gelegd als het gaat om de inschrijving bij een Ad- of Bachelor. De recent afgeschafte regeling had betrekking op koppels van mbo- en hbo-domeinen en -sectoren, met de blokkade voor een aantal koppels. Er moest vervolgens worden bezien op welke wijze toelating toch mogelijk was, via een toelatingsonderzoek voor bepaalde vakken en onderwerpen. De reden voor het gebruik van dergelijke koppels op het niveau van domeinen en sectoren was dat er in het mbo sprake is van brede kwalificaties en er niet voor alles vakken op het rooster staan.

Zoals al eerder gemeld, betekent dit dat elke aanpassing, landelijk dan wel via een hogeschool, leidt tot een verzwaring van de regeling voor de nadere vooropleidingseisen. Dat houdt in formele zin in dat al bij de start van een mbo-opleiding, dus drie dan wel vier jaren voordat iemand aan het hbo begint, duidelijk moet zijn wat de eisen zijn. Op die manier kunnen bepaalde zaken in het programma door een mbo-instelling worden opgenomen, wetende dat de fasering aan die instelling is, om daarbij alles zelf vorm te geven. Ze kunnen ook formeel de keuzemogelijkheden beperken, gelet op de opleiding die wordt gevolgd dan wel vanwege de roostering en alles wat daarbij komt kijken.

Daarnaast zijn er mbo'ers die eerst een opleiding op niveau 3 doen, om daarna nog te kiezen voor een voortzetting op niveau 4. Die 'gelaagdheid' van het mbo kan hierbij ook een rol spelen.

Het mbo-hbo-traject kan dus nog lastig worden als er eisen op het niveau van opleidingen in het mbo worden vastgesteld. We nemen overigens niet aan dat er een situatie mag gaan ontstaan waarbij er formeel toch eisen komen voor een hbo-opleiding, maar dat tegelijkertijd wordt aangegeven dat die vakken of onderdelen extra moeten worden gedaan in het eerste hbo-leerjaar. Het over de start van de hbo-opleiding heen tillen van deficiënties is toch al een zaak die niet altijd goed zal gaan uitpakken vanwege de verzwaring van het eerste leerjaar, zeker voor mbo'ers die eerst een gewenningsproces moeten doormaken, zo blijkt wel uit allerlei ervaringsverhalen.

6 Punten en reacties OCW nalopen

Vervolgens willen we ingaan op de punten die wij hebben aangekaart, en waarop OCW heeft gereageerd, met het standpunt ze niet over te nemen.

We geven steeds zo'n punt in een kadertje en vervolgens ons weder-commentaar. Daarbij dient te worden opgemerkt dat 'het door ons te maken punt' door OCW is bewerkt en als het ware is samengevat.

5. Leido stelt dat de definitie van het begrip student in de WHW ontbreekt

Ik acht een definitie van het begrip student niet nodig. Uit de context van de WHW blijkt immers dat het om een student in het hoger onderwijs gaat.

Het klopt dat de WHW draait om het hoger onderwijs en dat derhalve met 'student' iemand wordt bedoeld die in het hbo dan wel het wo een opleiding volgt. Maar sinds enige tijd kent de mbo'er ook de status van student, hetgeen bijvoorbeeld heeft geleid tot het opnemen in de wet voor de studiefinanciering van twee definities:

- *ho-student: degene die hoger onderwijs volgt, niet zijnde een extraneus*
- *mbo-student: degene die beroepsonderwijs volgt.*

Wat is er tegen om aan het begin van de WHW in de lijst met begrippen op te nemen: 'student: in deze wet wordt hiermee bedoeld degene die hoger onderwijs volgt' – of zoiets.

Tevens wordt in de WHW gesproken over het overleg dat in bepaalde gevallen dient te worden gevoerd met 'studentenorganisaties':

Artikel 3.3. Overleg met studentenorganisaties

- Onze Minister pleegt geregeld overleg met de daarvoor in aanmerking komende belangenorganisaties van studenten over aangelegenheden van algemeen belang voor studenten.*

Naast het ISO en de LSVb kennen we in ons stelsel JOB, als belangenorganisatie van de mbo-studenten. Aangezien in de WHW ook wordt gesproken over het mbo, tevens met verwijzingen naar de WEB, de wet waaronder het mbo valt. Om geen verwarring bij die connecties te scheppen, al is het maar in situaties waarin alleen de geoefende lezer een weg kan vinden, kan derhalve een begripsomschrijving in de WHW geen kwaad – en het scheidt geen nieuwe onduidelijkheden.

7. Leido geeft aan dat er geen vakopleidingen op mbo niveau 4 zijn en lid 3b van het nieuwe artikel 7.25 WHW derhalve moet worden aangepast.

Het huidige artikel 7.25 WHW verwijst voor de doorstroom van studenten met een mbo-diploma onder andere naar de in artikel 7.24 WHW, tweede lid, onder g, aangewezen vakopleiding en beperkt zich dus niet tot een middenkaderopleiding of een specialistenopleiding. Artikel 7.25, derde lid, onderdeel b, van de WHW biedt slechts de grondslag voor het stellen van nadere vooropleidingseisen voor een bepaalde opleiding in verband met de aansluiting van het diploma van een vakopleiding, voor zover dit diploma toegang geeft tot het hoger onderwijs. De Variawet hoger onderwijs brengt hier geen verandering in.

De nadere vooropleidingseisen die voor de instroom vanuit het mbo golden zijn echter sinds 1 september 2020 uit de Ratho geschrapt op basis van motie de leden Van der Molen en Kuik.

Het klopt in formele zin zoals het hier door OCW wordt verwoord, dus puur juridisch gezien. Anders gezegd: wat niet wordt uitgesloten of niet wordt genoemd in een wet, kan door de gebruiker van deze WHW worden ingezet bij allerlei vormgevingen. Maar daarmee wordt echter geen recht gedaan aan andere afspraken die in de afgelopen jaren zijn gemaakt – ook als het gaat om hetgeen in de internationale context als een soort standaard wordt gezien.

Daarnaast is de laatste opmerking over het schrappen van de mbo-eisen raadselachtig aangezien met de aanpassingen in dit artikel juist wordt beoogd een alternatief te gaan invoeren.

a Niveau 4 als entreebewijs voor het hbo en wo

Binnen ons stelsel is vanaf het begin bij het gebruik ervan afgesproken dat voor de toegang tot het hbo een diploma van een mbo-4-opleiding nodig is (vroeger ook wel lang-mbo genoemd). Met het hebben van het Nederlands kwalificatieraamwerk (NLQF) sinds 2011 vinden we op niveau 4 ook

het havo, met – internationaal uniek! – op 4+ het vwo. Maar het vwo is wel een kwalificatie op niveau 4 van het Europese kwalificatieraamwerk (EQF), voor alle duidelijkheid.

Het klopt dat in de WHW geen niveaus van het NLQF worden genoemd⁴ en dat in het mbo niveau 4 moet zijn gedaan om in aanmerking te komen voor de doorstroom naar het hbo, en een diploma op een lager niveau op zichzelf dat recht niet biedt⁵. Maar net zoals ook andere zaken op basis van niet formeel vastgelegde regelingen een soort gewoonterecht opleveren, mag er derhalve vanuit worden gegaan dat niveau 4 minimaal nodig is voor de doorloop naar het hoger onderwijs.

Deze aannahme wordt nadrukkelijk versterkt door hetgeen in de regeling voor de nadere toelatingseisen (Ratho) staat vermeld:

Artikel 2.4. Nadere vooropleidingseisen mbo

Voor opleidingen in het hoger beroepsonderwijs in een in bijlage C opgenomen sector, geldt voor kandidaten die met goed gevolg een middenkaderopleiding of een specialistenopleiding als bedoeld in artikel 7.2.2, eerste lid, onder d, onderscheidenlijk e, van de WEB hebben afgelegd als nadere vooropleidingseis:

- a. het bezit van een diploma van een opleiding behorend tot een in bijlage C opgenomen domein of*
- b. een door de hogeschool afgegeven sufficiëntieverklaring.*

Bijlage C. Nadere vooropleidingseisen MBO-HBO

[Vervallen per 12-09-2020]

De nadere vooropleidingseisen, dus aanvullend op het hebben van een diploma, voor het mbo zijn dan wel vervallen, maar er staat nog steeds dat het gaat om een opleiding voor het middenkader dan wel voor specialistenniveau.

Vakopleidingen in ons land bevinden zich op niveau 3, binnen het mbo, zoals valt te lezen in de wet voor het BVE:

'De entreeopleidingen richten zich op de kwalificatie voor het eerste niveau van beroepsuitoefening of voor de entree op de arbeidsmarkt. De basisberoepsopleidingen richten zich op de kwalificatie voor het tweede, de vakopleidingen op de kwalificatie voor het derde en de middenkader- en specialistenopleidingen op de kwalificatie voor het vierde en hoogste niveau van beroepsuitoefening.'

Dat zou betekenen dat als vakopleidingen op niveau 3 ook toelating kunnen bieden voor het hbo, er een formele, wettelijke upgrading naar niveau 4 nodig is – daarmee vallend onder de middenkader- en specialistenopleidingen. Dat kan een individuele hogeschool niet op eigen houtje laten gebeuren, om sluiptwegen naar het hbo te voorkomen⁶.

De situatie rond mbo-hbo is mede gebaseerd op internationale afspraken binnen het zgn. Bologna-proces nl. dat niveau 4 het recht geeft op doorstroom naar het hoger onderwijs – los van allerlei aanvullende eisen, uiteraard, landelijk vast te stellen.

Het betekent dat de vermelding van de vakopleiding al geruime tijd obsoleet is geworden en met de huidige aanpassingen kan worden geschrapt. Nogmaals, als men een vakopleiding ook wil inrichten met het oog op het hbo, is het mogelijk er een niveau-4-opleiding van te maken.

⁴ Het lijkt erop dat in 2022 eindelijk het NLQF een formele plek in het stelsel gaat krijgen. Daarmee wordt op alle formele diploma's het niveau vermeld, met een nummer dus.

⁵ Iemand die een diploma op een niveau lager dan 4 heeft en 21 jaar of ouder is, kan altijd via aanvullende scholing en het behalen van certificaten op niveau 4 of hoger toelating tot het hbo vragen, met het afleggen van een toelatingsonderzoek.

Maar dit staat los van hetgeen hier aan de orde wordt gesteld.

⁶ Het doet denken aan hetgeen nu speelt rond de instroom in het wetenschappelijk onderwijs van buitenlandse studenten, uit landen die in het formele systeem geen opleiding aanbieden die vergelijkbaar is met ons vwo – maar wel met ons havo. Universiteiten halen die studenten naar ons land om via een tussenjaar te zorgen voor een vorm van upgrading. De overheid heeft aangegeven dat op die wijze niet een met het vwo vergelijkbaar diploma wordt behaald en deze constructie niet formeel kan worden gehanteerd.

b Schrappen van mbo-hbo in de Ratho (regeling toelatingseisen)

Het is zeer opmerkelijk dat in het commentaar van OCW wordt gesteld dat het noemen van de vakopleiding mede wordt 'overruled' door het gegeven dat in de huidige regeling voor de nadere vooropleidingseisen een opleiding voor mbo-4 voor iedereen het recht biedt op het doorgaan naar elke hbo-opleiding (Ad dan wel Bachelor), zoals hierboven aangegeven. De minister meldt dat dit is gebeurd door het schrappen van een eerdere regeling, op voorstel van Kamerleden.

Echter, met de aanpassingen voor artikel 7.25 komt nu juist de mogelijkheid terug om als hogeschool, al dan niet in een bepaalde samenwerking met andere instellingen, ook aan de instroom vanuit het mbo nadere eisen te gaan stellen. Dat is o.a. te zien in het compleet nieuwe lid 4:

4. *Bij de ministeriële regeling, bedoeld in het eerste, tweede en derde lid, kan worden bepaald dat voor een bij die regeling aangewezen opleiding of groep van opleidingen het instellingsbestuur een of meer van de nadere vooropleidingseisen, bedoeld in het eerste, tweede of derde lid, stelt aan aspirant-studenten om te kunnen worden ingeschreven.*

Er is nog wel een ministeriële regeling nodig om dit mogelijk te maken. Het is echter zonder meer voorstelbaar dat op korte termijn instellingen OCW gaan verzoeken hiertoe over te gaan. Dan zal ook door OCW een standpunt dienen te worden ingenomen over het vermelden van de positie van de vakopleiding – hoewel kan worden opgemerkt dat tot nu toe nog nooit door hogescholen aan de overheid is gevraagd om dit te gaan doen.

Voor de goede orde kan worden vermeld dat het schrappen van de nadere toelatingseisen voor mbo'ers niet is gebeurd om inhoudelijke redenen, maar juist omdat het leidde tot een bijna onwerkbaar situatie. De eisen waren geformuleerd op basis van domeinen en sectoren en niet op het niveau van opleidingen in het mbo. Bovendien kent het mbo geen landelijke eindexamens en wordt er vaak niet gewerkt met vakken.

Het voorstel van de Kamerleden was derhalve niets anders dan het concretiseren van een aanpak die toch al niet werd gehanteerd door veel hogescholen, vooral in de Randstad. Op advies van hun juristen werd elke mbo'er zonder meer toegelaten, dus eigenlijk met het zich niet houden aan de wetgeving – omdat men vond dat deze regeling niet goed was geformuleerd.

8. Volgens Leido is de voorziening in artikel 7.25, tweede lid, onderdeel c WHW overbodig, omdat de aldaar aangeduide situatie dat geen enkel profiel zonder meer een goede voorbereiding geeft op de opleiding, niet langer kan voorkomen.

Ik deel de opvatting van Leido niet. Er kunnen nog altijd opleidingen zijn waar geen enkel profiel volledig bij aansluit. De wijzigingen die worden doorgevoerd in het nieuwe artikel 7.25 WHW brengen hierin geen verandering. In geval van een opleiding waar geen enkel profiel bij aansluit kan het wenselijk zijn om instellingen de mogelijkheid te geven om als eis te hanteren dat het examen voor een deel bestaat uit de in de Ratho aangewezen vakken en programmaonderdelen.

Het ligt wat subtieler en tegelijkertijd complexer. Wat nu volgt is dus een vooral technische analyse van hetgeen de aanpassingen inhouden – maar ook weer met het meenemen van een aantal oude teksten die eigenlijk ook al niet meer van toepassing moesten worden geacht.

We hakken onze onderbouwing in stukjes, om daarmee te proberen het overzicht te bewaren voor degenen die op basis hiervan een standpunt moeten gaan innemen.

a Keuzeproces ter voorbereiding op de doorstroom

Als je kijkt naar hetgeen kan worden gezien als de vormgeving van het keuzeproces dat havisten en vwo'ers doormaken met betrekking tot het profiel en de aanvullende vakken, is het volgende te zeggen bij het zetten van de benodigde stappen – een aanpak die al vanaf de introductie van de profielen in het havo en vwo wordt gehanteerd en dus ook breed is en wordt geaccepteerd:

1. Een leerling kiest in havo-3 resp. vwo-4 voor een van de vier profielen die er zijn, naast het deel met de verplichte vakken. Elk profiel kent een aantal verplichte profielvakken.
2. Op basis van de voorkeuren die de leerling heeft voor de opleidingen in het hoger onderwijs wordt gekeken naar de dan daarvoor geldende nadere vooropleidingseisen en kiest hij of zij op basis daarvan een profiel, met daarbinnen zo nodig bepaalde vakken, aangevuld met vakken die naast het profiel te kiezen zijn in het vrije deel.

3. Daarmee staat voor de laatste jaren van het havo en vwo vast wat het examenprogramma is voor die leerling, met inbegrip van de formele eisen die aan het slagen voor het examen worden gesteld.
4. Met toestemming van het schoolmanagement kunnen daarnaast leerlingen die daarvoor op basis van een aantal criteria in aanmerking komen, nog meer vakken doen. Dat is echter geen recht van de leerling. Als er aldus meer vakken worden gevolgd dan formeel nodig is, wordt voorafgaande aan de eerste examenperiode vastgesteld welke vakken meetellen voor het bepalen van de examenuitslag. Onvoldoendes voor de vakken die daar niet bij zitten, tellen niet mee, maar worden wel op de cijferlijst vermeld, net als de voldoende...

Dit houdt dus in dat een leerling als a.s. student beschikt over een havo- of vwo-diploma, als zodanig zonder meer vereist voor de inschrijving in het hoger onderwijs. Daarbij is sprake van minimaal één profiel, vakken die binnen het profiel uit een bepaalde groep zijn gekozen en vervolgens vakken in het vrije deel. Het kan overigens best zo zijn dat door een slimme keuze twee profielen worden afgedekt, voor de verplichte profielvakken, maar ook daarvan mag weer niet worden uitgegaan.

Anders gezegd, een havo- dan wel vwo-diploma kent zonder meer een profiel, afgedekt met de verplichte en zelf te kiezen vakken daarvoor. Diploma's zonder een profiel bestaan niet, hoewel er dus nog wel voor een of twee interne profieldifferentiaties kunnen optreden. Maar onder het doen van een profiel moet worden verstaan dat de leerling de verplichte vakken ervan volgt, en dat het profiel wordt gecompliceerd met een keuze uit een verplicht groepje andere vakken.

b Nadere vooropleidingseisen (1)

Eerder in deze nieuwsbrief is al stilgestaan bij de acties die voortvloeien uit de nieuwe invulling van artikel 7.25, met als stap 1 het kijken naar de profielen op zichzelf, dus nog zonder vakken daaraan te koppelen – en los van de wetenschap met betrekking tot welke vakken binnen een profiel zijn te kiezen, want die situatie kan ook al een vorm van voor-informatie bieden. Het resultaat daarvan is dat voor de vier profielen is aan te geven of ze zonder meer kunnen worden ingezet voor een inschrijving of dat dient te worden overgegaan naar stap 2. Daarbij worden de vakken vastgesteld, aanvullend op het profiel.

Er zijn op basis hiervan de volgende opties beschikbaar voor een hbo-of wo-opleiding, als het gaat om de profielen, zonder alvast verder te kijken naar de vakken die daarbij gekozen zijn:

- a. Het diploma is voldoende, zonder verder eisen te stellen qua profiel, dus alle profielen zijn mogelijk – ongeacht de vakken die binnen een profiel of daarbuiten zijn gekozen in het pakket waarin examen wordt gedaan.
In de Ratho staat dit vermeld bij de profielen met het teken: *
- b. Er wordt aangegeven met welke profielen geen inschrijving mogelijk is, ook niet als er aanvullend bepaalde vakken kunnen en moeten worden gedaan binnen het examen.
In de Ratho staat dit vermeld met het teken: #
- c. Het is bekend voor de opleiding dat een profiel op zichzelf qua de verplichte vakken daarin niet voldoende is, dus dat er aanvullende vakken moeten worden gedaan. In de regeling komen die erbij op basis van lid 2 van artikel 7.25. Bij deze stap is het vakje in de Ratho nog even 'blanco', en die optie kan best voor alle profielen het geval zijn.

Anders gezegd, na het gebruiken van lid 1, staat bij een profiel een * (recht op inschrijving), een # (niet toelaatbaar, onder geen enkele voorwaarde), dan wel 'blanco' (lid 2 afwachten).

Het is echt van belang om te constateren dat in de Ratho bij een opleiding bij alle profielen een * kan worden vermeld, dus dat iedere a.s. student zonder meer gerechtigd is om zich in te schrijven. Maar de situatie met voor alle profielen een # is in formele zin niet mogelijk, aangezien daarmee het diploma niet kan worden gebruikt voor een vervolgstudie, en dat staat ons stelsel niet toe. Er moet minimaal een profiel zijn met een * dan wel nog bij stap 1 'blanco' worden gelaten.

Dit betekent dus dat ook het eventueel kunnen vaststellen door instellingen dat geen van de profielen (dat wil zeggen de verplichte vakken in een profiel want de rest komt aan de orde bij lid 2) een goede voorbereiding biedt op een bepaalde opleiding, niet kan leiden tot een # voor alle profielen. Bij stap 2 gaan we daar verder op in.

c Nadere vooropleidingseisen (2)

Nadat een oordeel is geveld over de profielen op zich, dus met de verplichte vakken als kern van een profiel, kan voor een opleiding invulling worden gegeven aan de situaties waarbij voorlopig tot een 'blanco' vermelding is besloten. Daarvoor is lid 2 beschikbaar (nieuwe tekst, het eerste deel ervan – met woorden die wij rood hebben gemaakt):

'Onverminderd het vierde lid kan bij ministeriële regeling tevens bepaald worden dat een instellingsbestuur de mogelijkheid heeft om voor een bij die regeling aan te wijzen opleiding of groep van opleidingen enkel studenten in te schrijven van wie het examen ter verkrijging van een in het eerste lid bedoeld diploma voor een deel bestaat uit bij die ministeriële regeling aangewezen vakken en andere programmaonderdelen, indien het betreft:...'

Het wordt nu in taalkundig opzicht even lastig, maar met hetgeen eerder al is vermeld over de wijze waarop a.s. studenten een profiel en vakken kiezen, is het wel een logische redenering. Er staat namelijk dat met lid 2 'tevens' iets wordt bepaald. Dat houdt in dat die actie in het verlengde van lid 1 ligt, dus daarop voortbouwt. Bij het gebruik van lid 1 is de uitkomst daarvan een *, een # of 'blanco'. Voor dat laatste geval kan lid 2 worden ingezet, niet meer voor de andere twee⁷.

Een andere reden om een dergelijk lid 2 te hebben na lid 1 is dat er sprake is van een directe verwijzing naar die diploma's, met een profiel waarbij het gaat om een 'blanco' oordeel: '*...het examen ter verkrijging van een in het eerste lid bedoeld diploma*'. Het gaat dus om wat in het eerste lid al is bedoeld nl. het diploma dat inclusief een van de profielen is aangemerkt.

Overigens staat hier ook 'het' examen', als het gaat om het kijken naar de aanvullende eisen. 'Het' slaat hiermee terug op hetgeen formeel en regulier door een a.s. student kan worden gedaan. Iemand kan best meer vakken doen, maar zal voorafgaande aan de start van de examens dienen aan te geven welke vakken en onderdelen formeel meetellen voor het vaststellen van de examenuitslag. Voor de andere vakken kan ook examen worden gedaan, maar de uitslagen ervan doen verder in formele zin niet ter zake.

Kortom, op basis van lid 2 kan worden vastgesteld welke vakken binnen een profiel (keuze uit een groepje vakken) en in het vrije deel thuishoren, om met het doen van het examen daarin (en het slagen voor het geheel) het recht op inschrijving te verdienen – of mogelijk te vragen om deficiëntietoetsen, bij de instelling. Deze vakken worden in de Ratho opgenomen, bijvoorbeeld als het om twee vakken gaat, als: 'VakA + VakB'.

Het betekent alles bij elkaar dat met inzet van de huidige wetgeving alleen maar aanvullende eisen kunnen en mogen worden gesteld als deze passen in de vormgeving van het normale examen, dus niet met het moeten doen van extra vakken of het moeten volgen van externe cursussen om toelatingstoetsen te mogen afleggen. Op het meenemen van dergelijke vakken naar het eerste jaar van het hbo of wo komen we nog terug.

d Onderdeel c van lid 2 over 'geen enkel profiel' en 'goede voorbereiding'

Ons punt is dus dat onderdeel c van lid 2 van artikel 7.25 obsoleet is geworden, door de aanpak die al jarenlang wordt gehanteerd voor het vaststellen van de nadere vooropleidingseisen. In de nieuwe tekst geldt dat evenzeer, op basis van de analyse die hierboven is uitgevoerd.

Er staat dit in het betreffende onderdeel:

c. in bijzondere gevallen, een opleiding waarop geen enkel profiel zonder meer een goede voorbereiding geeft.

Zoals is gebleken bij de analyse, is het zo dat er na stap 1 geen situatie kan gaan ontstaan waarbij elk profiel het oordeel # meekrijgt. Dat zou inhouden dat aan het behaalde diploma geen enkel recht kan worden ontleend en dat is geen optie in ons stelsel.

Daarnaast kan wel bij stap 1 voor elk profiel worden besloten dat er aanvullend daarop vakken moeten worden gekozen, binnen het profiel zelf of in het vrije deel.

⁷ Er is nog wel iets 'mee te doen', maar niet binnen de huidige wetgeving. In de fase dat de profielen werden ingevoerd en de vooropleidingseisen voor het eerste werden geformuleerd, zijn er aanvullende voorstellen gedaan, om helder te maken waar de belemmerende crux zit als een profiel een # krijgt toegewezen. We komen er verder in deze nieuwsbrief nog wel kort op terug.

Dat betekent dat er geen bijzondere gevallen na stap 1 kunnen overblijven, om met inzet van een apart onderdeel voor bepaalde profielen nog apart aan de slag te gaan. Alles is door de andere leden en onderdelen afgedekt.

e Aanvullend (nieuw) oordeel over onderdeel b van lid 2

We hebben het niet in ons lijstje met kritiekpunten genoemd, maar onderdeel b van lid 2 van artikel 7.25 is ook een opmerkelijke – kijkend naar de formulering ervan en de uitkomsten van onze analyse:

- b. *een diploma dat betrekking heeft op een ander profiel dan een krachtens het eerste lid aangewezen profiel;*

In lid 1 wordt nl. geen profiel aangewezen, niet eentje, op zichzelf. Er kan, en moet, voor elke ho-opleiding bij elk profiel worden besloten wat de status is: *, # of 'blanco'. Kortom, onderdeel b is volledig overbodig en kan worden weggelaten.

Het nieuwe lid 2 zou er dan – los van alle andere kritiek en de gevolgen die de aanpassing kan hebben voor a.s. studenten, de toegankelijkheid en de vormgeving van de doorstroom – als volgt kunnen uitzien – heel simpel van onze kant geformuleerd:

2. *Onverminderd het vierde lid kan bij ministeriële regeling tevens bepaald worden dat een instellingsbestuur de mogelijkheid heeft om voor een bij die regeling aan te wijzen opleiding of groep van opleidingen enkel studenten in te schrijven van wie het examen ter verkrijging van een in het eerste lid bedoeld diploma voor een deel bestaat uit bij die ministeriële regeling aangewezen vakken en andere programmaonderdelen.*

9. Leido betoogt dat de regeling die nu wordt gemaakt voor de doorstroom mbo-hbo betekent dat er tegenstrijdige acties mogelijk zijn.

Op dit moment zijn in de Ratho alleen nadere vooropleidingseisen opgenomen die gelden voor de instroom vanuit het voorgezet onderwijs. Zoals aangegeven bij punt 7, zijn de nadere vooropleidingseisen die voor de instroom vanuit het mbo golden sinds 1 september 2020 uit de Ratho geschrapt.

We zijn van mening dat de reactie van OCW over mbo-hbo simpelweg te kort door de bocht is geformuleerd. Zoals we bij een eerder punt al hebben aangegeven, is het zo dat de nieuwe formulering van artikel 7.25 de optie biedt om weer invulling te gaan geven aan het vaststellen van nadere vooropleidingseisen voor mbo'ers die naar het hbo willen doorstromen. Er kan dus nu wel sprake zijn van een situatie waarbij iedere mbo'er naar elke hbo-opleiding mag gaan, maar het is kennelijk niet voor niets dat de overheid met het betreffende artikel de opening biedt aan instellingen om daarin verandering aan te brengen. Of heeft OCW zelf het idee dat de huidige regeling maar tijdelijk is? Zo ja, dan is de reactie daarmee zonder meer onduidelijk, dus als er een signaal mee wordt afgegeven.

Ons betoog is gericht op die toekomstige situatie, als het mogelijk wordt dat hogescholen zelf acties kunnen ondernemen om toch eisen te gaan stellen aan mbo'ers die zich willen inschrijven, om daaraan te voldoen voorafgaande aan de inschrijving dan wel erna in het eerste studiejaar. Natuurlijk is het zo dat het ministerie hiervoor toestemming dient te verlenen, door te kijken naar de aangevoerde redenen en de mogelijke effecten op de doorstroom naar het hbo, inclusief de opties die een mbo'er heeft om zich voor te bereiden op en te voldoen aan die eisen. Maar het is niet duidelijk op welke wijze dit op basis van de formele wet- en regelgeving in het vat wordt gegoten. Het volgende staat straks in lid 4 van artikel 7.25:

4. *Bij de ministeriële regeling, bedoeld in het eerste, tweede en derde lid, kan worden bepaald dat voor een bij die regeling aangewezen opleiding of groep van opleidingen het instellingsbestuur een of meer van de nadere vooropleidingseisen, bedoeld in het eerste, tweede of derde lid, stelt aan aspirant-studenten om te kunnen worden ingeschreven.*

Met dit volledig nieuwe lid wordt bedoeld dat de minister van OCW op een gegeven moment kan besluiten dat de landelijke regeling, waarbij elke instelling zich baseert op hetgeen in de Ratho staat, wordt omgezet in een regeling met de mogelijkheid voor een instelling om zelf vast te stellen

wat de nadere vooropleidingseisen zijn voor (een deel van) de opleidingen die aldaar worden aangeboden. Deze optie is er straks niet voor niets en er zal ook wel een reden voor zijn geweest om dit zo te gaan doen. Daarom zullen de onderwijskoepels zeker bij OCW gaan aandringen op het effectueren van lid 4.

Het betekent dat alwaar nu een algemeen doorstroomrecht geldt voor de mbo'ers, er mogelijk een lappendeken aan eisen gaat komen, allemaal een verzwaring inhoudende voor deze doelgroep van het hbo. Daarbij kunnen ze binnen een regio – en zeker landelijk – van elkaar gaan afwijken, om allerlei moverende redenen. De overheid kan naar onze mening geen oordeel vellen over wat wordt voorgesteld, zonder een aanvullende en grondige inhoudelijke analyse⁸ van hetgeen nu allemaal oorzaken zijn voor de uitval, switch en vertraging bij mbo'ers die het hbo gaan doen. Die specifieke analyse vraagt behoorlijk veel tijd, ook om te bezien of de aanscherping al dan niet terecht is, af te meten aan de effecten op het studiesucces.

De tegenstelling die in acties kunnen zitten, heeft te maken met lid 5 van artikel 7.25 en wat daar wordt voorgesteld. Overigens kan zonder meer worden gesteld dat dit lid 'een vreemde eend in de bijt' van de vooropleidingseisen is – aangezien het simpelweg niet gaat over de nadere vooropleidingseisen maar over andere zaken die de aansluiting kunnen verbeteren. We nemen namelijk niet aan dat met de 'gewenste invulling' wordt gehint op het vaststellen van allerlei eisen en voorwaarden waaraan een mbo-student dient te voldoen. Hier de nieuwe tekst:

5. *De vertegenwoordigers van de hogescholen en van de instellingen, bedoeld in artikel 1.1.1, onderdeel b, van de Wet educatie en beroepsonderwijs, kunnen gezamenlijk voorstellen doen over de gewenste invulling van de aansluiting, bedoeld in het derde lid.*

Met de vertegenwoordigers worden uiteraard de VH en de MBO Raad bedoeld (men wil voorkomen dat als ze een andere naam kiezen, de wet dient te worden aangepast – ook mogelijk komen er nog meer koepelorganisaties in de toekomst bij). Overigens staat er nergens in de WHW welke organisaties door OCW als de formele vertegenwoordigers worden beschouwd, maar een kniesoor die daarover valt.

Maar wat knelt is dat in dit lid staat dat deze organisaties in gezamenlijkheid voorstellen kunnen doen om de inhoudelijke doorstroom via een effectieve aansluitingsvormgeving te verbeteren – mede door aan beide kanten van de aansluiting rekening te houden met elkaar, op het landelijke niveau (nemen we aan). Los van het feit dat dit een nieuwe aanpak zou zijn, denkend aan regelingen in het verleden die projectmatig werden ingestoken met geld in de lumpsum van een hogeschool, is niet helder aan wie of welke partijen de voorstellen worden gedaan.

Toch zou je dit lid, naast wat al eerder hierover is gezegd, ook met enige soepelheid qua interpretatie kunnen uitleggen als dat de VH en de MBO Raad samen gaan bepalen wat de eisen zijn die de hogescholen mogen gaan stellen – landelijk gezien – en hoe mbo-instellingen daarop kunnen inspelen, dus hoe mbo-studenten hieraan moeten gaan voldoen. Misschien dat de nadere toelatingseisen daarin een rol gaan spelen, maar ons is niet helder op welke wijze.

De bedoelde tegenstrijdigheid kan gaan ontstaan als landelijke afspraken kunnen worden gerealiseerd met inzet van de vrijheid die mbo-instellingen hebben bij het vormgeven van de programma's bij de kwalificaties die de SBB als landelijke organisatie formeel opstelt. Daarbij passen geen landelijke examens en een formeel vastlegde invulling van eenheden. Als vervolgens hogescholen eenzijdig daarvan willen en ook kunnen gaan afwijken, worden de landelijke afspraken simpel ondergraven. Het kan een versoepeling inhouden, maar ook een verzwaring.

Het maakt het tevens voor OCW veel lastiger om te beoordelen of de aanpassingen terecht worden doorgevoerd. Ook zullen de VH en de MBO Raad daarover een oordeel kunnen gaan vellen, om te komen tot periodieke aanpassingen van hun landelijke afspraken – er vanuit gaande dat het daarbij niet gaat om een eenmalige actie. Dat er in het mbo dus niet altijd wordt gewerkt met vakken, met een vrijheid voor de mbo-instellingen, maakt het inzichtelijk maken van de effecten op de aansluiting er ook niet gemakkelijker op.

⁸ Er is al veel onderzoek gedaan, maar het gaat er ons om dat men zich nadrukkelijk dient te richten op de effecten van het stellen van eisen, ook impliciet door hogescholen.

10. De stichting geeft aan dat er (wo)-opleidingen zijn die meer aanvullende vakken eisen dan er passen in het profiel en het vrije deel, en er aldus een onmogelijke situatie voor aanstaande studenten wordt geschapen.

Het is onjuist dat het onmogelijk zou zijn om het aantal vakken op een diploma te hebben dat wordt vereist in de Ratho. Een leerling in het voortgezet onderwijs kan in theorie zoveel vakken in het vrije deel volgen en afronden als de leerling wil.

Bij een eerder punt en bij de algemene beschouwing van onze kant in deze nieuwsbrief hebben we aangegeven dat we in ons land mogen uitgaan van een stelsel waarbij iedereen op een normale, reguliere en standaard wijze de leerlijnen kan doorlopen. Daarbij behoort dat er wordt gewerkt met landelijke examens bij het havo en het vwo, met wettelijke kaders die daarvoor als zodanig zijn vastgelegd.

Het is daarom jammer dat OCW zich bij dit punt beroept op een bijzondere situatie, een van de norm afwijkende invulling van een examen nl. het dwingen van een leerling om meer vakken te gaan volgen dan nodig is om het diploma te verwerven – op zichzelf al voldoende als ‘toegangs-bewijs’ voor hbo of wo.

Het is dus de vraag of de overheid een afwijkende invulling in formele zin gewenst acht. Natuurlijk is het aan de leerling zelf om een bepaalde weg in te slaan en daarbij – als de ruimte er is – extra vakken te doen, tijdens de opleiding of daarna, in een tussenjaar. Maar er gaat evenwel een verkeerd signaal van uit, zeker als er extra kosten mee zijn gemoeid.

Dus ja, ‘in theorie’ kan het allemaal wel, een theorie die door de overheid is geformuleerd, zonder in de wetgeving expliciet daarover iets te zeggen. In de praktijk ligt het toch anders, met situaties die moeten worden gezien als niet regulier zijnde voor de standaard-leerling.

11. Leido geeft aan dat het nieuwe artikel 7.25 WHW de mogelijkheid biedt aan instellingen om zelf te besluiten af te wijken van de landelijke regeling voor de nadere vooropleidingseisen en dat deze mogelijkheid consequenties heeft voor de rechtsgelijkheid.

De aanpassing van artikel 7.25 WHW brengt mee dat het aan instellingsbesturen is om te bepalen of zij de in de Ratho neergelegde nadere vooropleidingseisen hanteren. Zij kunnen daarbij slechts de nadere vooropleidingseisen hanteren, zoals deze in de regeling zijn neergelegd. Zij kunnen deze eisen niet aanpassen of deze een andere vorm geven.

Wel is het zo dat instellingsbesturen een rol hebben in de totstandkoming van de in de regeling neergelegde opleidingseisen. In de huidige systematiek wordt door instellingen die dezelfde opleiding aanbieden onderling afgesproken welke nadere vooropleidingseisen landelijk voor die opleiding wenselijk zijn. De minister neemt in beginsel de voorgestelde nadere vooropleidingseisen op in de Ratho. Deze nadere vooropleidingseisen gelden voor alle instellingen die de opleiding aanbieden.

Dit leidt ertoe dat instellingen nauwelijks maatwerk kunnen toepassen ten aanzien van de door hen aangeboden opleidingen. In sommige gevallen is de instelling van mening dat (aspirant-)studenten de capaciteiten bezitten om de opleiding te kunnen volgen ondanks het niet voldoen aan die nadere vooropleidingseisen wegens de bijzondere eigenschappen van die specifieke opleiding. Om die reden wordt gekozen voor een stelsel waarin het borgen van zoveel mogelijk eenheid in de nadere vooropleidingseisen nog steeds het uitgangspunt is omdat dit meer duidelijkheid schept voor de aspirant-student, maar dat tegelijkertijd voldoende flexibiliteit biedt om bij bepaalde opleidingen maatwerk te bieden waar de instelling dat nodig acht.

Het is de overtuiging van de regering dat ho-instellingen verantwoord met de gegeven bevoegdheid zullen omgaan. Op grond van het nieuwe vierde lid kan in de Ratho worden bepaald dat het instellingsbestuur verplicht is voor een bij de Ratho aangewezen opleiding of groep van opleidingen één of meer dan de in de Ratho opgenomen nadere vooropleidingseisen vast te stellen. Van deze bevoegdheid kan bijvoorbeeld gebruik worden gemaakt in gevallen waar blijkt dat het niet hanteren van nadere vooropleidingseisen leidt tot meer uitval en switch onder studenten of in gevallen waar blijkt dat landelijk geldende nadere vooropleidingseisen noodzakelijk zijn.

Bij de periodieke overleggen tussen de koepels en de studentenvertegenwoordigers met OCW wordt stilgestaan bij het in balans brengen van enerzijds het belang van rechtsgelijkheid en anderzijds het belang van het mogelijk maken van maatwerk.

Een behoorlijk uitgebreid commentaar, om duidelijk te maken dat naar de mening van de minister ons standpunt niet correct is. Dat is op zich te waarderen, omdat daarmee van onze kant ook weer een paar kanttekeningen kunnen worden geplaatst. Daarvoor hakken we het antwoord hierboven in stukjes.

a Algemeen bekeken - afwijken

De minister heeft gelijk als wordt gesteld dat het in de nieuwe situatie nog steeds OCW is dat de regeling voor de nadere vooropleidingseisen in formele zin vaststelt, dus de Ratho formuleert, opstelt, redigeert en publiceert. Ook klopt het dat als een instellingsbestuur (het CvB dus) wil afwijken van hetgeen op een gegeven moment voor een bepaalde opleiding staat vermeld, daarvoor toestemming nodig is van de minister.

Daarvoor zal zonder meer een procedure worden opgesteld. Maar of een CvB rechtstreeks met OCW kan communiceren, is nog wel de vraag. We nemen aan dat voor de bekostigde hogescholen de VH een vorm van regie zal gaan hanteren. Zo kan niet iedereen op elk moment, met allemaal andere argumenten met een verzoek komen om de nadere toelatingseisen aan te passen voor de eigen instelling, lijkt ons.

Daarbij is het van belang om op te merken dat het erop lijkt dat volgens hetgeen in artikel 7.25 staat, een instelling alleen maar minder mag eisen dan hetgeen landelijk is afgesproken – en in de wetenschap dat bij de discussies in de TK het ging over het ‘verminderen’ van de eisen. Dat zou inhouden dat er geen sprake kan zijn van een verzwaring in vergelijking daarmee, gelet op de volgende formulering in lid 4 ervan:

4. *Bij de ministeriële regeling, bedoeld in het eerste, tweede en derde lid, kan worden bepaald dat voor een bij die regeling aangewezen opleiding of groep van opleidingen het instellingsbestuur een of meer van de nadere vooropleidingseisen, bedoeld in het eerste, tweede of derde lid, stelt aan aspirant-studenten om te kunnen worden ingeschreven.*

Er staat dat er een keuze moet worden gemaakt uit hetgeen voortvloeit uit de eerste leden, rond de profielen en de aanvullende vakken. Maar of dat een keuze is uit hetgeen landelijk is vastgesteld (‘een deelverzameling van de eisen’) moet nog worden bepaald, zoals we al eerder in dit document is besproken.

Overigens betekent het niet dat er op een bepaald moment toch weer sprake kan zijn van een vorm van verzwaring van de nadere vooropleidingseisen. Dat is het geval als OCW toestaat om minder eisen te stellen maar vervolgens later, op basis van allerlei signalen, ertoe overgaat om dat besluit terug te draaien.

Het kan ook best zo zijn dat OCW na een bepaalde tijd besluit om de gehele nationale regeling voor een opleiding aan te passen, met zwaardere dan wel lichtere eisen. Die mogelijkheid leidt dan ook tot een stevige dynamiek, maar goed, het is afwachten wat het ministerie gaat besluiten in het overleg met allerlei betrokken partijen.

Cruciaal hierbij, en dat herhalen we nog maar een keer, is de inzet van OCW bij het beoordelen van alle voorstellen die door de VH en de instellingen worden gedaan, nu en straks. Heeft men daarvoor de expertise in huis? Als het standpunt blijft dat zonder meer de VH wordt gevolgd bij het vaststellen van de nadere vooropleidingseisen, moet worden gesteld dat de aanpassing van artikel 7.25 vrijwel geheel haar waarde verliest. De kracht zit dan wel in de vrijheid van de instellingen, maar tevens – zoals ook tijdens de discussies in de TK – in het kunnen terugfluiten van instellingen.

b Twee mogelijkheden voor ‘aanpassen’ vooropleidingseisen

Voor het kunnen ‘aanpassen’ van de landelijke vooropleidingseisen biedt OCW als het ware een tweetal opties, op basis van hetgeen is vastgelegd in artikel 7.25:

- Voor een bepaalde opleiding kan de instelling aan de a.s. studenten melden dat er wel eisen in de Ratho staan maar dat de betreffende vakken niet in het examenpakket behoeven te worden opgenomen, en dat de lesstof ervan in het eerste leerjaar extra wordt aangeboden. Daar-

mee kan een a.s. student ook nog voor een opleiding kiezen op een later moment, in het laatste jaar van het havo of vwo – en mogelijk ook nog na 1 mei (als het geen opleiding is met een numerus fixus of een vorm van selectie).

- De instelling kan de minister verzoeken om zich niet te hoeven houden aan de landelijke eisen, en dan zelf met een voorstel te komen die al dan niet door OCW wordt geaccepteerd en wordt opgenomen in de Ratho.

Uiteraard kan het ook nog een combinatie van deze twee opties betreffen, als de instelling er niet mee uitkomt met een van beide.

c Aanpassen na een procedure

OCW: De aanpassing van artikel 7.25 WHW brengt mee dat het aan instellingsbesturen is om te bepalen of zij de in de Ratho neergelegde nadere vooropleidingseisen hanteren. Zij kunnen daarbij slechts de nadere vooropleidingseisen hanteren, zoals deze in de regeling zijn neergelegd. Zij kunnen deze eisen niet aanpassen of deze een andere vorm geven.

We hebben onze kanttekening kennelijk niet voldoende duidelijk geformuleerd. Het gaat ons er niet om dat als er een Ratho is en daarin de landelijke eisen staan vermeld, het CvB van een instelling op eigen houtje kan verklaren dat die niet voor een bepaalde opleiding niet gelden. Daarvoor is dus toestemming van de minister nodig.

Maar vervolgens is het maar wat je onder 'aanpassen' verstaat. Een CvB kan in afwachting van een eventuele instemming door OCW bepalen dat de vakken die men eigenlijk niet meer wil eisen, overhevelt naar het eerste leerjaar. Men kan in de richting van a.s. studenten, ook als ze in de examenfase zitten, communiceren dat ze alsnog welkom zijn met bepaalde deficiënties. Die hoeven niet voor de poort te worden weggewerkt, maar pas er na. Dat is gunstig voor degenen die anders nog aanvullende cursussen hadden moeten gaan volgen. Maar er zijn ook allerlei neven-effecten te benoemen, als gevolg van die handeling.

OCW: Wel is het zo dat instellingsbesturen een rol hebben in de totstandkoming van de in de regeling neergelegde opleidingseisen. In de huidige systematiek wordt door instellingen die dezelfde opleiding aanbieden onderling afgesproken welke nadere vooropleidingseisen landelijk voor die opleiding wenselijk zijn. De minister neemt in beginsel de voorgestelde nadere vooropleidingseisen op in de Ratho. Deze nadere vooropleidingseisen gelden voor alle instellingen die de opleiding aanbieden.

Het is nu een getrappt proces, met de VH en de VSNU als bemiddelende organisaties (de NRTO doet niet mee want bij private opleidingen is het diploma op zich al voldoende). Maar het is de vraag of het juist de bedoeling is om met de aanpassingen een andere weg te gaan bewandelen, en het gehele beoordelingsproces in handen van OCW te leggen – want we nemen aan dat de VH en de VSNU daar niet op zijn ingericht en ook andere belangen hebben⁹.

OCW: Dit leidt ertoe dat instellingen nauwelijks maatwerk kunnen toepassen ten aanzien van de door hen aangeboden opleidingen. In sommige gevallen is de instelling van mening dat (aspirant)--studenten de capaciteiten bezitten om de opleiding te kunnen volgen ondanks het niet voldoen aan die nadere vooropleidingseisen wegens de bijzondere eigenschappen van die specifieke opleiding.

Om die reden wordt gekozen voor een stelsel waarin het borgen van zoveel mogelijk eenheid in de nadere vooropleidingseisen nog steeds het uitgangspunt is omdat dit meer duidelijkheid schept voor de aspirant-student, maar dat tegelijkertijd voldoende flexibiliteit biedt om bij bepaalde opleidingen maatwerk te bieden waar de instelling dat nodig acht.

Maatwerk wordt hier door OCW kennelijk gezien als het afwijken van de landelijke regeling – en door minder te eisen – en/of door een deel ervan over de poort heen te tillen, dan wel door zelf onderzoeken op te stellen die een afgeleide zijn van de landelijke exameneisen.

⁹ Toen de profielen werden ingevoerd en de eisen dienden te worden geformuleerd in de negentiger jaren van de vorige eeuw heeft OCW steeds een aantal voorstellen overruled. In die fase was het Lica bij dit alles betrokken, als een platform met mensen die een flinke expertise in huis hadden.

Maar de grote vraag is of de eigenheid van een opleiding, qua aanpak, vormgeving en het werken met allerlei eenheden, zich laat vertalen in 'vakken' dus bepaalde lesstof op het havo dan wel vwo. Het zit 'm vooral in de wijze waarop in de eerste fase van de opleiding studenten worden opgevangen en begeleid, in combinatie met het inspelen op de diverse doelgroepen.

De minister heeft het hier over 'capaciteiten' en dat daarom ook aan bepaalde jongeren de kans dient te worden geboden om niet mee te doen aan deficiëntiecurssussen en -toetsen, maar pas een half tot een jaar later te laten zien dat ze wel capabel zijn. Het zou kunnen voor vakken en onderdelen die niet worden geacht een keiharde eis te zijn (want we gaan er vanuit dat de eisen nog niet zo even uit de losse pols komen aanwaaien), dus niet essentieel zijn voor een succesvolle start met een studie, maar bijdragen aan het soepeler doorlopen van eenheden in het eerste studiejaar, om bijvoorbeeld vertraging en mogelijk een BSA te ontlopen.

Maar wat betekent dit allemaal straks voor de a.s. student, als het gaat om het maken van keuzes uit het aanbod van opleidingen en instellingen, met toestemming van de minister:

1. Een instelling die alles eist, dus zich houdt aan de landelijke regeling.
2. Een instelling die minder of andere zaken eist dan wat er is opgesteld als zijnde de landelijke regeling.
3. Een instelling die van tevoren aangeeft dat een of meer bepaalde vakken niet nodig zijn om te worden toegelaten – waarbij het aan de a.s. student om daaruit eventueel een eigen keuze te maken.

Is het dit wat onder maatwerk dient te worden verstaan? Het zou best kunnen... als er voldoende onderbouwing van deze aanpak is, en alles in de juiste wijze naar a.s. student valt te communiceren – zeker voor opleidingen die jongeren uit het gehele land trekken. Maar...

OCW: Het is de overtuiging van de regering dat ho-instellingen verantwoord met de gegeven bevoegdheid zullen omgaan. Op grond van het nieuwe vierde lid kan in de Ratho worden bepaald dat het instellingsbestuur verplicht is voor een bij de Ratho aangewezen opleiding of groep van opleidingen één of meer dan de in de Ratho opgenomen nadere vooropleidingseisen vast te stellen. Van deze bevoegdheid kan bijvoorbeeld gebruik worden gemaakt in gevallen waar blijkt dat het niet hanteren van nadere vooropleidingseisen leidt tot meer uitval en switch onder studenten of in gevallen waar blijkt dat landelijk geldende nadere vooropleidingseisen noodzakelijk zijn.

We waarderen het vertrouwen van de overheid in de autonome instellingen als het gaat om deze regeling voor de nadere vooropleidingseisen. Soms kan het misgaan zoals toen er nog koppels mbo-hbo waren waarbij toelatingsonderzoeken werden vereist en allerlei hogescholen zich daar niet aan hielden. Ook zien we dat deficiëntietrainingen slechts een beperkt deel van de examenstof omvatten, verklaarbaar als niet alles daarvan relevant is voor de opleiding. Maar in de wet staat toch dat alles dient te worden getoetst. Daarnaast houden veel hogescholen zich niet aan de eisen die mogen worden gesteld aan deeltijdse opleidingen, met aanvullende toelatingseisen die zorgen voor het blokkeren van de instroom vanuit diverse doelgroepen, ook al zijn er argumenten aan te voeren die als een vorm van rechtvaardiging zijn te zien.

Er staat dat wordt ingegrepen als blijkt dat het verlagen van de eisen leidt tot meer negatieve effecten. Dat is een interessant insteek want je zou verwachten dat als de drempel om overheen te stappen naar het hbo of wo wordt verlaagd, er meer instroom is en mogelijk ook minder uitval en switch als in de opleiding zelf ook aanpassingen plaatsvinden. En omgekeerd kan het zo zijn dat vrijwel iedereen door de eerste fase rolt (ook als er een norm voor een BSA is) en dat je kunt gaan bezien of de vooropleidingseisen mogelijk te streng zijn, ook weer los van de zwaarte van die opleiding op zich.

Maar het gaat natuurlijk simpelweg om de wijze waarop het ministerie in eerste instantie nagaat of een verlaging van de toelatingseisen i.c. het niet gebruiken van alles ervan gerechtvaardigd is en of er dan na een flink aantal jaren monitoren (neem daar maar gerust minimaal vijf jaren voor) een oekaze komt om dat eerste besluit deels of helemaal terug te draaien (en daarbij ook te bezien wat zich in de tussentijd bij de andere instellingen met dezelfde opleidingen zo allemaal heeft afgespeeld. Dergelijke bewegingen hebben verregaande gevolgen voor de a.s. studenten en de keuzes die ze in het havo, vwo en mbo moeten maken – en als zodanig kunnen maken.

OCW: Bij de periodieke overleggen tussen de koepels en de studentenvertegenwoordigers met OCW wordt stilgestaan bij het in balans brengen van enerzijds het belang van rechtsgelijkheid en anderzijds het belang van het mogelijk maken van maatwerk.

Dat klinkt geruststellend, maar we vragen ons of er dan wel met de juiste mensen om tafel wordt gezeten. We twijfelen niet aan de kundigheid op het juridische gebied en het zoeken naar die balans, maar daarbij moeten wel de juiste gewichten in de goede schalen worden gelegd. Het maatwerk is nu juist gericht op de individuele instelling, met geheel eigen belangen – en daarbij hoort het ook werken in een concullegiale context.

We nemen aan dat er specifiek voor artikel 7.25 vanaf nu overleggen worden gepland, om in ieder geval een formeel besluit te kunnen accorderen als er in de Ratho aanpassingen dienen te worden gepleegd. Maar we hopen dat het niet alleen maar om die overleggen gaat en dat er voor de voeding ervan de door ons voorgestelde, onafhankelijke expertgroep in het leven wordt geroepen om alles te kunnen monitoren.

Overigens past dit prima bij het beleid rond het garanderen van een zekere toegankelijkheid van het hoger onderwijs. Maar dan is het simpelweg alleen maar 'stilstaan' bij die balans toch niet een juiste insteek.

Er moet meer actie worden ontplooid, ook om de kans te bieden aan de instellingen om kennis te nemen van ervaringen die worden opgedaan en de wijze waarop OCW hiernaar kijkt. Dat kan leiden tot seminars over hetgeen het ministerie graag wil delen met 'het veld'.

12. Leido is van mening dat er voor de mogelijkheid om deficiënties na de start met de opleiding te kunnen wegwerken aanvullende regels dienen te komen met het oog op de transparantie van de toegankelijkheid van het hoger onderwijs.

Met het amendement van Van der Molen en Paternotte met betrekking tot het wegwerken van deficiënties is juist beoogd dat instellingsbesturen alle studenten, ongeacht de opleiding, desgewenst de mogelijkheid kunnen bieden om deficiënties weg te werken gedurende het eerste studiejaar, hetgeen betekent dat opleidingen niet langer aangewezen dienen te worden bij ministeriële regeling. Ik zie geen noodzaak om hierover tot aanvullende regels te komen. Het betreft een bevoegdheid van de instellingen en het is aan de instellingen om de eisen waaraan uiterlijk bij afronding van de propedeutische fase of de eerste periode van de opleiding moet zijn voldaan, op te nemen in de onderwijs- en examenregeling.

Ook hierbij kan worden gesteld dat de minister een grenzeloos vertrouwen heeft in hoe de instellingen hiermee zullen omgaan, met een regeling die bij een analyse laat zien dat er nog wel wat scherpe kantjes aan zijn te ontdekken. In de bovenstaande paragrafen hebben we aantal daarvan al aan de orde gesteld, met de opmerking dat totaal niet duidelijk is wat de echte speelruimte van een CvB is en hoe de overheid denkt er een transparant vormgegeven grip op te houden.

Krijgen de VH en de VSNU hierin een soort controlerende rol? Kunnen ze zelf instellingen op een gegeven moment toch terugfluiten als ze individueel wel van de eisen mogen afwijken maar er toch niet op een juiste wijze gebruik van maken?

Of is het de Inspectie die aan de bak mag, bijvoorbeeld als instellingen niet helder zijn in de communicatie, geen duidelijke regels in de OER hebben (of ze niet juist toepassen) of op een andere speciale wijze hun eigen aanpak interpreteren?

Het gaat dus om een lijst te maken met aspecten van de Ratho die op verzoek van instellingen en instemming van OCW afwijkend zijn van de landelijke regeling (en dan moeten we er maar niet aan denken dat iedereen een eigen afwijking kent...). Daarbij kan steeds worden aangegeven hoe hiermee om te gaan, door ook goed te communiceren naar de medezeggenschapsraden en opleidingscommissies, om voor de betreffende opleidingen te kunnen nagaan waar eventueel het oog op kan worden gehouden.

Het belangrijkste is dat met het wettelijk verder toestaan (het mag nu ook wel, maar het gebeurt nu heel incidenteel) van het meenemen van een of meer (hoeveel is het maximum?) deficiënte vakken naar het eerste leerjaar een bijzondere situatie gaat ontstaan. Het is eigenlijk een vorm die is te

zien als een 'voorwaardelijke toelating'. In die zin kunnen knellende situaties voor studenten gaan ontstaan, zeker als men zich houdt aan de examenstof van het havo dan wel vwo (want iets anders staat er niet in de wet, dus alles is aan de orde) en de studievoortgang in het gedrang komt (afroeden voor 1 februari, excuus voor een bindend studieadvies?). Met alleen maar overleggen en het stilstaan bij de ontwikkelingen zullen we niet ver komen – tenzij dit de politieke begrippen zijn voor doorvragen, monitoren, ingrijpen en het houden van de regie.

d Nog een paar kanttekeningen hierbij: voor OCW

Hier ook nog een paar aanvullende zaken die onder de loep zijn te nemen door OCW:

- Wat te doen als deze student switcht naar een andere opleiding of hogeschool, na het eerste semester dan wel aan het eind van het eerste jaar en het vak niet heeft afgerond?
- Wat is de waarde van een voldoende toetsing van een vak in het eerste leerjaar als de student overstapt naar een andere opleiding of hogeschool, als daar het vak voor de poort dient te zijn afgerond?
- Worden de afspraken over de in te halen vakken vastgelegd in een studiecontract of op een andere wijze?
- Mogen de toetsen voor deze vakken worden uitbesteed aan een extern partij?
- Kunnen opleidingen die dezelfde vakken eisen, verschillende regelingen treffen?

13. Volgens Leido is er is ruimte in het artikel voor de instellingen om zelf de nadere vooropleidingseisen aan te passen, tevens daarna ook weer een andere vorm te geven.

Het is onjuist dat het gewijzigde artikel 7.25 WHW ruimte biedt voor instellingen om zelf de nadere vooropleidingseisen aan te passen en daaraan een andere vorm te geven. Ik verwijs graag naar mijn uitleg bij punt 11.

We gaan hier verder met het vorige punt en pakken dan nummer 13 meteen mee. Want zoals we al hebben aangegeven, is het nog maar de vraag of OCW voldoende greep kan gaan houden op wat de instellingen helemaal zelf doen.

Zo praat men in de wandelgangen gewoon over hogescholen die een # in de Ratho zelfstandig vervangen door een eigen vakkenpakket dat de betrokken leerlingen mogen gaan doen – met vakken die voor de poort moeten worden getoetst en andere die in het eerste leerjaar zijn te volgen. Er is verder geen controle mogelijk, ook niet als het gaat om wat er dan aan lesstof aan de orde komt. Ook zien we in de Ratho bij een paar wo-opleidingen dat ze meer vakken vragen dan binnen het reguliere examen passen, en daar zijn die universiteiten nog nooit op teruggefloten of in ieder geval niet op aangesproken als het gaat om de uitvoerbaarheid.

a Mogelijke, dynamische acties

Om een beeld te schetsen van wat er zoal kan gebeuren op instigatie van een CvB, hier een niet limitatief lijstje met mogelijke dynamische acties en waarvoor je dus wel iets moet gaan regelen – mede omdat het ministerie aangeeft er geen controle op te willen uitoefenen:

- De vakken die mogen worden meegenomen, veranderen elk jaar.
- Het kan betekenen dat er meer en dan weer minder vakken niet voor de poort behoeven te worden gedaan.
- De wijze waarop wordt getoetst is aan de instelling, is niet zoals het gebeurt met het havo- dan wel vwo-examen.
- Het kan in samenhang met andere eenheden gebeuren, dus meer impliciet, als het gaat om de toetsing.
- Het kan zijn dat een a.s. student voor de poort een deficiëntietoets aflegt in een vak dat ook na de poort mag worden gedaan, daarvoor een niet-voldoende resultaat behaalt, en vervolgens gebruik mag maken van het toch instromen bij de opleiding, om dat vak nogmaals te gaan doen.
- De instelling laat het aan de a.s. student over welke vakken – en hoeveel – na de poort mogen worden gedaan.
- De aanpassingen per jaar worden niet doorgespeeld naar websites zoals studiekeuze123. Ook de eigen website moet dan wel up-to-date zijn.
- Een a.s. student moet in het keuzeproces inzicht hebben in de OER, op dit punt.

Het is de instelling die zelfstandig initiatieven kan nemen. Het is dus niet zo dat een instelling zich wel of juist helemaal niet aan de landelijke afspraken rond de nadere toelatingseisen houdt. Het gaat om alles 'er tussenin', om tot een vorm van maatwerk te kneden. Dat is, zoals al eerder gezegd, een mooi uitgangspunt, maar aan de kant van het havo en vwo kan een leerling zich als a.s. student zich alleen maar bewegen binnen de reguliere kaders die gelden voor het voortgezet onderwijs.

Als een leerling zich bij het kiezen van een profiel en de vakken laat leiden tot de stand van zaken op dat moment, is het lastig als in de laatste twee jaren van het havo en vwo allerlei eisen worden aangepast. Dat maakt ook de keuzebegeleiding ook behoorlijk ingewikkeld, als allerlei vakken wel in de Ratho staan vermeld, maar de leerling ook al weet dat een vak – en dan een lastig vak – in het eerste leerjaar mag worden gedaan. Als instellingen in een regio daar op allerlei verschillende manieren mee omgaan, kan er door de a.s. student strategisch worden gehandeld. Dat is best leuk voor de leerling, maar of we met z'n allen er blij van gaan worden, dat is nog maar de vraag.

b Het #-je nog even bekeken – of als het anders kan?

Toch nog even een soort nabrander, als het gaat om het gebruik van het symbool # in de Ratho, iets dat in principe op basis van de Variawet niet wordt aangepast. Het gaat om de situatie dat voor een opleiding een bepaald profiel op zich niet wordt gezien als voldoende 'waardig' om het recht op inschrijving te geven. Dat is ook niet het geval als in het profiel zelf specifieke vakken worden genomen, en nog steeds niet als met vakken in het vrije deel er wel allerlei kennis, vaardigheden en andere competenties worden opgebouwd. Als de opleiding heel eerlijk stelt wat er allemaal in de voorbereiding moet zitten, in de reguliere setting van het vo-examen, lukt het gewoon niet om dat alles door een a.s. student formeel te laten doen. Om die aanpak en het bijbehorende standpunt zichtbaar te maken voor de kiezende leerling, wordt er een # bij het profiel gezet.

Het betekent dus dat een # inhoudt dat er ook niet links- dan wel rechtsom met zo'n profiel binnen de normale situatie rechten worden opgebouwd voor het volgen van een opleiding en het doen van het reguliere examen. We moeten dan ook afspreken dat hogescholen niet een andere weg gaan bewandelen en toch zelfstandig een bundel vakken benoemen en daarbij zeggen dat een deel via een zomercursus is weg te werken en de rest kan worden gedaan tijdens het eerste leerjaar. Daarmee wordt de waarde van het vooropleidingsdiploma en de vakken ondergraven. Natuurlijk is niet alles in een vak op het havo of vwo op een directe wijze relevant voor een vervolgopleiding, maar het afronden ervan is ook een duidelijke indicatie met betrekking tot de geschiktheid voor studeren in het hbo dan wel wo en het volgen van een specifieke opleiding die altijd een zekere breedheid aan competenties vraagt.

Toch is het op zich wel interessant om openbaar te maken waarom bij een bepaald profiel een # is komen te staan. De directe weg naar die bepaalde opleiding of groep van opleidingen is dan niet begaanbaar, maar er kan best later in het werkzame leven een moment komen dat iemand met dat profiel tot de conclusie komt dat een switch een prima optie is. Dan kan op basis van die openbare informatie worden gezien hoe alsnog aan de toelatingseisen is te voldoen. Instellingen hebben dan veel meer vrijheid, zeker bij de deeltijdse varianten, om de mogelijkheid van een zgn. 21+-toets te gebruiken, samen met het laten afleggen van een aantal toelatingsonderzoeken. Op die wijze wordt een deel van de verantwoordelijkheid voor het studiesucces ook bij het individu neergelegd.

Als het gaat om die openbare informatie rond reden van het vermelden van de # zou je kunnen denken aan de volgende onderdelen:

- Vermeld om welk profiel het gaat.
- Geef aan welke vakken absoluut nodig zijn om een duidelijke kans op studiesucces te hebben bij die opleiding, dus vakken die echt het verschil maken.
- Voeg daar vakken aan toe die aanvullend daarop worden gezien als noodzakelijk voor het gaan doen van de opleiding, wetende dat ook het inhalen ervan in het eerste leerjaar vrijwel onmogelijk is (qua omvang, nodig voor vakken vanaf het begin, essentieel als het gaat om de attitude ten aanzien van de opleiding).
- Tenslotte kunnen eventueel nog vakken worden vermeld die handig zijn om te nemen, om daarmee (de start met) de studie soepeler te laten verlopen.

c iets apart: switchen in het eerste jaar – overnemen rechten en plichten...

We nemen dit aandachtspunt hier ook nog maar een keer mee, hoewel het raakt aan de complete regeling voor het flexibiliseren van de nadere vooropleidingseisen. Het betreft degenen die bij hogeschool X mogen starten met een opleiding op basis van het mogen doen van bepaalde vakken na de poort, dus in het eerste leerjaar. Daarbij zitten, naar verwachting, studenten die tot de ontdekking komen dat de gestarte studie toch niet past bij wat ze in gedachten hadden, net zoals nu ook al gebeurt.

Vervolgens gaan ze op zoek naar een andere opleiding, om daar halverwege of aan het eind van het eerste jaar mee te gaan starten. Intussen hebben ze wellicht de vakken die voor de studie van hun eerste keuze als deficiënties waren benoemd, niet gehaald, dus niet in voldoende mate afgerond. Maar wat te doen als de nieuwe opleiding bij hogeschool Y juist wel van mening is dat dit het geval dient te zijn voordat met de studie kan worden begonnen? Hoe om te gaan met de resultaten voor de toetsen voor de vakken die bij hogeschool X wel voor de poort moesten worden gedaan, dus wat is de formele waarde ervan?

Kortom, het kunnen regelen van de nadere toelatingseisen per opleiding van een individuele hogeschool, met instemming van de minister, betekent dat de a.s. student te maken krijgt met een diversiteit aan inschrijvingsmogelijkheden en dat de student die al begonnen is, in voorkomend geval niet zomaar kan overstappen naar een andere opleiding resp. hogeschool vanwege de afwijkende regelingen. Of gaat de minister hiervoor nog weer een apart wetgevingstraject in het leven roepen?

15. Leido geeft aan dat dient te worden onderzocht op welke gronden instellingen zelf de programma's en de toetsen om deficiënties weg te werken mogen uitbesteden aan private derde partijen en daarop controle kunnen uitoefenen en dat hiervoor in de wetgeving een voorschrift kan worden opgenomen.

Deze suggestie staat los van hetgeen met de Variawet hoger onderwijs wordt geregeld, ik zie geen aanleiding dit te onderzoeken.

Het klopt dat onze kanttekening niet een voorstel betreft om artikel 7.25 aan te passen, dus door bepaalde zaken niet door te voeren. Het is evenwel zo dat er instellingen zijn die toelatingsonderzoeken uitbesteden aan derde partijen. Daarbij kan het zo zijn dat het om private activiteiten gaat binnen de eigen instelling, maar ook dan is niet altijd helder op welke wijze het een en ander is vormgegeven.

Een voorbeeld hiervan is het instituut dat is gelieerd aan de Universiteit Utrecht:

<https://www.boswell-beta.nl/>

Dat universiteiten binnen hun eigen organisatie verschillend omgaan met deze certificaten die aldaar zijn te behalen, is te zien bij de Universiteit van Amsterdam:

- Wel geaccepteerd: <https://www.uva.nl/programmas/bachelors/biologie/toelating-en-inschrijven/deficienties-wegwerken/instanties-voor-cursussen-en-staatsexamens.html>
- Niet geaccepteerd: <https://www.uva.nl/programmas/bachelors/medische-informatiekunde/toelating-en-inschrijven/deficienties/deficienties.html>

Het lijkt ons dat nog eens goed mag worden gekeken naar de wijze waarop dit allemaal wordt vormgegeven. Zo is er <https://www.boswell-beta.nl/7vwo>, met een uitgebreid scala aan mogelijkheden, voor een behoorlijke vergoeding die een a.s. student dient te betalen.

Het is op zich prima als leerlingen die helemaal verkeerd hebben gekozen in het voortgezet onderwijs, zich op die wijze een omweg kunnen veroorloven naar een bepaalde opleiding. Daarbij mag overigens ook best een keer worden nagegaan hoe deze studenten scoren qua studiesucces.

16. Leido stelt dat het niet duidelijk zou zijn of de regeling verschillend kan, moet en mag worden gebruikt voor de voltijd en deeltijd varianten.

De mogelijkheid om nadere vooropleidingseisen te stellen heeft betrekking op een opleiding of groep van opleidingen. Artikel 7.25 WHW biedt daarbij geen mogelijkheid om te differentiëren naar varianten.

Dat klopt, en het is altijd weer dit antwoord dat door OCW in juridische zin wordt gegeven als er wordt gewezen op bepaalde regelingen die in de praktijk toch verschillend uitpakken voor de doelgroepen bij de drie varianten. Zo moet bij deeltijd ook gewoon aan de aanvullende eisen worden voldaan zoals die gelden voor allerlei specifieke opleidingen, zoals in de sectoren sport, kunst, hotelwezen, muziek, enz., net als dat het geval is voor de voltijders. Maar bij die doelgroep is de gemiddelde leeftijd vaak een stuk hoger en kan ook worden gekeken naar eerder opgedane ervaringen en gevolgde scholing dus met het inzetten van Erkenning van (eerder en elders) Verworven Competenties (EVC). Dat is dus al duidelijk een verschil.

Een ander opmerkelijk verschil – al vaker door ons genoemd – is te vinden bij voltijd en deeltijd als het gaat om het stellen van eisen aan een werkplek voor bepaalde eenheden. Bij voltijd gaat men gewoon op stage, doet een afstudeeropdracht in de praktijk, volgt eenheden die worden aangeboden op basis van praktische projecten, maar volgens de wet mag bij deeltijd een instelling de student al voorafgaande aan de inschrijving waarschuwen voor het zelf moeten zoeken van een werkplek voor daarvoor uitgezochte eenheden. Dat betekent dat de instelling de verantwoordelijkheid bij de student neerlegt voor het vinden van een geschikte werkplek, betaald, vrijwillig in te vullen of te doen op een andere manier, als deze maar aan de eisen voldoet.

Artikel 7.27. Eisen werkkring

Het instellingsbestuur kan met het oog op de inschrijving voor een deeltijdse opleiding aan een universiteit of aan een hogeschool eisen omtrent het verrichten van werkzaamheden tijdens het volgen van de opleiding stellen indien de desbetreffende werkzaamheden in de onderwijs- en examenregeling als onderwijseenheden zijn aangemerkt.

In de praktijk wordt dit wetsartikel door vrijwel alle hogescholen gebruikt op een niet-wettige manier, om de toelating te laten afhangen van het hebben van een baan, in een specifieke omgeving, met een bepaalde omvang en in combinatie met een vorm van begeleiding op de werkvloer. Op die wijze worden jaarlijks diverse mogelijk geïnteresseerde personen de deur gewezen, hoewel deeltijd van oudsher mede wordt gezien als een vorm van scholing voor degenen die later een studie willen gaan doen en mogelijk ook naast een baan die niet matcht met de opleiding.

Deze insteek hoort bij een duale context voor een opleiding, ware het niet dat de duale variant is ingevoerd als alternatief voor voltijd. Een werknemer met een volle baan kan simpelweg niet de gehele week de werkzaamheden volledig in dienst laten zijn van een studie, zonder in aanvaring te komen met de doelstellingen van de werkgever.

Wat we met onze kanttekening willen aangeven is dat in wettelijk opzicht de varianten samen de opleiding volgen, maar dat in de praktijk al vele andere constructies worden toegepast, zonder dat de overheid daarin is meegegaan als het gaat om zaken als de toelating, het gebruik van de werkplek e.d. Het experiment met de leeruitkomsten biedt wel een aantal handvatten, maar de voorgestelde wetgeving rammelt naar onze mening behoorlijk. Het zou veel beter zijn, zoals wordt gedaan in veel andere landen, om te komen tot een indeling van de wetgeving op basis van de volgende opties:

- Voltijd, voor degenen die na het vo of mbo instromen.
- Deeltijd voor degenen die studeren naast het werk en in voorkomend geval een specifieke werkplek nodig hebben, desnoods in een andere werkomgeving dan de baan biedt.
- Duaal voor jongeren die liever werk en studeren willen combineren, met vormen die bijvoorbeeld in landen met een sterk duaal systeem zijn te vinden.
- Duaal voor werkenden en andere 'adult learners', met een vormgeving waarbij de werkomgeving leidend is en het studieprogramma aanvullend is (en dit is een vorm die we in Nederland nog niet kennen, en onder de naam Higher Apprenticeship te vinden is in de UK).

7 Tenslotte

Het zoeken naar een mogelijkheid om de doorstroom naar het hoger onderwijs vanuit het havo, vwo en mbo zo flexibel mogelijk te maken, dient te worden toegejuicht. We noemen het liever geen 'maatwerk' aangezien dat zou wijzen op een individuele vormgeving voor elke a.s. student en het mogelijk maken om zowel voor als na de poort van het hoger onderwijs iedereen van dienst te kunnen zijn.

Het voortgezet onderwijs kent een geheel eigen aanpak, vormgeving, invulling en een wijze van examineren. Er zijn landelijke examens aangezien we willen dat er sprake is van een gelijke behandeling bij het toetsen van het behaalde niveau. Daarmee weten de hogescholen en universiteiten waar ze aan toe zijn als ze de gediplomeerden de kans geven om zich te laten inschrijven.

In Vlaanderen is het echter zo dat scholen voor Algemeen Secundair Onderwijs (ASO) op basis van landelijke programma's en de afspraken dienaangaande, hun eigen afsluitend examen mogen vormgeven. Dat betekent dat hogescholen en universiteiten binnen hun regionale netwerk in ieder geval goede contacten moeten hebben met de ASO-scholen om te weten hoe er wordt getoetst. Maar dan nog, wetende dat gediplomeerden het recht hebben om zelf een keuze te maken uit een voortzetting bij het hbo of het wo, dus geen havo en vwo in Vlaanderen met alle aanvullende regelingen van dien, moet er goed worden 'geselecteerd' bij de intake.

De voorstellen die met het vernieuwde artikel 7.25 worden gedaan, betekenen dat het regelen van de flexibele aanpak in principe volledig in handen wordt gelegd van de hogescholen en universiteiten. De a.s. studenten worden straks – als de instellingen concreet aan de slag gaan met de vrijheid en OCW dit laat gebeuren – mogelijk om de oren geslagen met een oerwoud aan mogelijkheden. Dat loopt van het kiezen van een profiel en vakken, tot het toch minder of andere vakken moeten doen en het de kans worden geboden om ontbrekende, en toch wel relevante vakken in een toch al stressvol eerste leerjaar erbij te mogen doen. Wat dan de waarde van eisen, wensen en kom-toch-maar-vakken is en zal zijn, is niet snel te onderkennen, in een fase van iemands leven wat van alles op hem of haar afkomt.

Het betekent eveneens dat de aansluitmanagers van hogescholen en universiteiten alsmede de studiekeuzebegeleiders en dekanen in het vo en mbo een gigantische hoop extra werk op hun bord gaan krijgen. Ze krijgen met verschillende constructies en benaderingen te maken, met allerlei afwijkende insteken voor het oplossen van deficiënties en wisselende opties om bepaalde vakken pas in het eerste leerjaar te gaan doen. Hoe is dat allemaal te communiceren, op te schrijven in de brochures, te vermelden op de websites... noem maar op.

Ook zullen er dan veel meer studenten gaan komen die naar een College van Beroep stappen, gelet op alle toezeggingen, aanpassingen en vervolgens mogelijke problemen in de uitvoering.

Daarom dus ons voorstel om het artikel even gewoon te laten rusten en een expertgroep zich te laten buigen over het gaan flexibilisering van de aansluiting op het hoger onderwijs. In al die jaren dat er wordt gewerkt met profielen in het havo en vwo en het onder meer invoeren van keuzedelen in het mbo is zo'n groep er nog nooit geweest. Het wordt onderhand dus wel een keer tijd...

Annex 1

Hieronder de tekst van PamflAd 191A van 18 oktober jl. over de reactie van minister Van Engelshoven op ons commentaar op de Variawet, betreffende artikel 7.25 van de WHW. Het betrof toen alleen het deel dat betrekking heeft op de kanttekeningen waar de minister zich achter schaaft. Toen hebben we aangegeven dat we later op de andere zaken zouden terugkomen, als de Vaste Kamercommissie zich ook zou hebben gebogen over de brief van de minister. Dat is op 4 november gebeurd, met het besluit om dit alles mee te nemen in de behandeling van de Verzamelwet 20##, een wetsvoorstel van grote omvang, bedoeld om in een document alle benodigde herstelwerkzaamheden voor allerlei te regelen.

18 oktober 2021

Uitgave van de Leido Academy, het thema-netwerk voor LevenLang Leren

Artikel 7.25 (nadere toelatingseisen): herstelwerkzaamheden (Variawet / kanttekeningen Leido)

De trouwe lezers van onze nieuwsbrieven hebben gemerkt dat we stevig aan de slag zijn geweest met het geven van kritiek op de Variawet, en dan specifiek betreffende het artikel 7.25 van de WHW voor de nadere vooropleidingseisen voor het hoger onderwijs. De andere delen van die Variawet hebben we maar aan andere partijen overgelaten, om te bezien waar eventuele fouten zijn aan te geven. In januari is het wetsvoorstel volledig en uitgebreid door ons geanalyseerd na het aannemen ervan door de Tweede Kamer inclusief een tweetal amendementen die op de valreep waren ingediend, met alle gevolgen van dien. Vervolgens is mede op basis daarvan in de Eerste Kamer een set met vragen aan de minister gesteld. De antwoorden leken ons niet echt bevredigend maar de EK kon uiteindelijk niets anders doen dan akkoord gaan.

Vragen TK-Commissie OCW aan de minister

Echter, in augustus hebben we nog eens alle kanttekeningen op een rijtje gezet in een LeiDocument¹⁰. De Vaste Commissie voor OCW van de Tweede Kamer heeft dit stuk na intern overleg naar minister Van Engelshoven gestuurd met een verzoek om een reactie, gelet op hetgeen door ons als Leido als zodanig nadrukkelijk wordt aangekaart. Op 12 oktober is haar brief met de antwoorden aan de Tweede Kamer gestuurd¹¹.

Reactie van de minister op zaken uit LeiDocument 73

De brief van minister Van Engelshoven kent eigenlijk twee componenten nl. waar ze aangeeft de kanttekeningen van onze kant over te gaan nemen, met daarnaast met een analyse van de andere zaken waarin ze niet wil meegaan. In deze PamflAd wordt de tekst gegeven die betrekking heeft op de eerste component. Voor de tweede component wachten we eerst de reactie van de Vaste Commissie voor OCW af, aangezien van die kant formeel de vragen aan de minister zijn gesteld, om te horen of men daarmee tevreden is dan wel meer informatie wil hebben.

Wat dat laatste betreft kan zonder meer worden gesteld dat er nog wel werk aan de winkel is, niet alleen wat de voorgestelde wettekst betreft, maar vooral met betrekking tot de effecten ervan op de toegankelijkheid van het hoger onderwijs. Er kunnen situaties ontstaan die tot grote verwarring bij de vooropleidingen gaan leiden, zonder goed te bezien wat het belang van de a.s. studenten is. De amendementen die aan het eind van de behandeling van de Variawet waren ingediend, gaan uit van allerlei goede bedoelingen, maar dat betekent nog niet dat in de praktijk op de juiste wijze invulling aan de onderliggende gedachten kan en zal worden gegeven.

Dus hieronder de tekst van de brief, samen met het eerste deel van de inhoudelijke reactie. Zoals gesteld, zullen we, als meer bekend is over het standpunt van de Vaste Commissie voor OCW, in een volgende nieuwsbrief hieraan een vervolg geven.

¹⁰ Zie LeiDocument 73, bij www.leidoacademy.nl/nieuwsbrieven-stukken/ in de linkse kolom.

¹¹ Zie op dezelfde pagina als bij voetnoot 1, in de middelste kolom.

Brief minister

Hier de opvallende brief van de minister. Daaruit wordt duidelijk dat er een reparatie nodig is van hetgeen nu in het wetsvoorstel voor artikel 7.25 staat. Het is niet helder wanneer dit gebeurt, maar aangezien het voorstel per 1 april wordt ingevoerd, mag het niet te lang duren, om te voorkomen dat er met een onjuiste wetgeving dient te worden gewerkt (en bepaalde groepen studenten zich niet in 2022 kunnen inschrijven).

De minister geeft toe dat er fouten zijn gemaakt die ‘...door de haast tijdens de behandeling van de twee amendementen in uw Kamer onopgemerkt zijn gebleven’. Dat is juist een van de belangrijkste kritiekpunten van onze kant nl. dat het kennelijk mogelijk is om na een traject waarbij ook sprake is van een internetconsultatie en adviezen van allerlei kanten, simpelweg nog even snel aan het eind ingrijpende veranderingen aan te brengen. Deze vallen dan buiten de procedure om experts ernaar te laten kijken... met gevolgen die nu zijn te constateren. Opmerkelijk, zonder meer. Hier dus de brief, met tussendoor cursief van onze kant een paar opmerkingen.

“Hierbij stuur ik u de reactie op het verzoek van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap om een reactie te geven op de brief van Stichting Leido over de consequenties naar aanleiding van het invoeren van de Variawet hoger onderwijs. Tijdens de behandeling van de Variawet hoger onderwijs in uw Kamer zijn twee amendementen ingediend door de leden Van der Molen en Paternotte met betrekking tot artikel 7.25 van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW)

Ten eerste een amendement waarmee wordt bewerkstelligd dat een instellingsbestuur kan bepalen of de in de Regeling aanmelding en toelating hoger onderwijs (Ratho) vastgelegde nadere vooropleidingseisen worden toegepast.

Ten tweede een amendement over het niet langer bij ministeriële regeling aanwijzen van opleidingen die deficiënte studenten toelaten. Beide amendementen zijn door uw Kamer aangenomen.

Een soort van het terugkaatsen van de bal: U had als Kamer ook zelf goed kunnen onderzoeken of de amendementen wel leiden tot een correcte aanpassing van het wetsvoorstel...

Sinds april 2021 is er in brede samenstelling overleg over de implementatie van het nieuwe artikel 7.25 WHW. Bij dit overleg zijn onder andere de Vereniging Hogescholen, de Vereniging van Universiteiten, de studenten- en scholierenbonden, DUO, Studielink, BiOND en Studiekeuze123 aanwezig. In deze samenstelling worden afspraken gemaakt over de wijze waarop in de praktijk zal worden omgegaan met de mogelijkheid die het nieuwe artikel 7.25 WHW biedt.

Uiteraard zullen we dit overleg gaan volgen, als daarvan stukken openbaar worden gemaakt (en we nemen aan dat dit gebeurt, gelet op het feit dat het parlement mag ingrijpen als het handelen van hogescholen en universiteiten niet conform de ‘regels van het spel’ lijkt te zijn.

Overigens missen we dit rijtje het LICA. Voor de goede orde: BiOND is de nieuwe naam van de fusievereniging van decanen en leerlingbegeleiders.

Onduidelijkheden of zorgen kunnen binnen de bestaande overlegstructuur door de betrokken partijen worden opgeworpen.

Het is dus voorstelbaar dat er een formeel aanspreekpunt komt voor het overleg dat de minister noemt, een permanent overleg naar we aannemen aangezien de consequenties van bepaalde besluiten vaak een aantal jaren voorbereiding kent en de effecten ook pas na een flink aantal jaren merkbaar zijn – en aanleiding kunnen zijn om een regeling terug te draaien. De vingers van allerlei experts moeten dus wel aan de OCW-polsen kunnen worden gehouden.

Ik dank de Stichting Leido voor het delen van de opmerkingen over de consequenties die de Variawet hoger onderwijs volgens haar heeft. De punten die in het Lei-Document van augustus 2021 uiteengezet worden heb ik zorgvuldig bekeken en afgewogen.

Een zevental punten uit het document wijzen terecht op enkele technische onvolkomenheden in het nieuwe artikel 7.25 WHW, die door de haast tijdens de behandeling van de twee amendementen in uw Kamer onopgemerkt zijn gebleven. Het herstel van deze omissies zal gebeuren middels het wetsvoorstel Verzamelwet OCW III 20##.

Zaken die dan worden hersteld

Hier het deel uit de bijlage bij de brief van de minister, betrekking hebbende op de zaken die in ieder geval worden overgenomen. Zoals eerder in deze nieuwsbrief gemeld, zullen we op het andere deel in een volgend PamflAd ingaan als de Vaste Commissie voor OCW zich over de antwoorden van de minister heeft gebogen en al dan niet heeft aangegeven akkoord te gaan met hetgeen ze in de brief hebben aangetroffen. Er is nog zeker veel bij aan te tekenen, denken we, maar we wachten dus eerst even af.

De nummering hieronder sluit aan bij de behandeling van alle kanttekeningen in LeiDocument 73.

- 1 Leido schrijft dat er enkel wordt gesproken over studenten en niet over diegenen die als extraneus willen worden ingeschreven.

Het is niet de bedoeling geweest dat door de woordkeuze in het amendement de nadere vooropleidingseisen niet langer gelden voor extranei. De groep extranei zal via een nota van wijziging bij het wetsvoorstel Verzamelwet OCW III 20## in de betreffende artikelliden worden toegevoegd.

- 2 Gesteld wordt dat gebruik van 'studenten' in eerste en tweede lid niet correct is, omdat degenen die zich willen inschrijven op dat moment nog niet de status van student hebben.

Het is juist dat degenen die zich willen inschrijven op dat moment nog niet de status van student hoeven te hebben. In de artikelen 7.34, 7.36 en 7.37 WHW wordt gebruik gemaakt van de formulering 'de inschrijving als student' en 'de inschrijving als extraneus'. De bewoording van artikel 7.25 WHW zal in lijn worden gebracht met deze artikelen, middels voornoemde nota van wijziging.

- 3 Leido geeft aan dat in tegenstelling tot de andere leden van artikel 7.25 WHW, alleen in het vierde lid gebruik wordt gemaakt van de toevoeging 'aspirant' bij het woord student.

Zoals aangegeven onder punt 2 zal de bewoording van artikel 7.25 WHW worden aangepast middels voornoemde nota van wijziging.

- 4 Leido onderstreept het belang dat aanpassingen in de WHW worden gezien op de consequenties voor daaraan gerelateerde regelingen en verwijst hierbij specifiek naar de Ratho.

De definitiebepalingen in de Ratho worden in lijn gebracht met de WHW.

- 6 Dit punt komt overeen met hetgeen is vermeld onder punt twee.

Ik verwijs naar mijn reactie bij punt 2.

- 14 De Ratho koppelt de nadere vooropleidingseisen aan 'kandidaten'. Dit zijn, volgens de definitiebepalingen in de Ratho, alleen degenen die zich voor de propedeutische fase van een bepaalde opleiding willen aanmelden of laten inschrijven. De Ad-opleiding kent echter geen propedeutische fase.

De tekst van de Ratho wordt aangepast.

- 17 Leido wijst erop dat het nieuwe artikel 7.25 WHW een aantal taal- en stijlfouten bevat.

Redactionele aanpassingen worden middels het wetsvoorstel Verzamelwet OCW III 20## doorgevoerd.

Annex 2

INHOUD

Inleiding	1
1 Aanpassing Wet Voortgezet Onderwijs in relatie met artikel 7.25 van de WHW	2
2 Analyse reacties OCW op kanttekeningen Leido	2
3 Algemene opmerking bij de antwoorden en het standpunt van OCW	2
3.1 Aanpassingen in een bestaande tekst... niet kijkend naar 'het totaal'	2
3.2 Op korte termijn opnieuw bezien, met een expertgroep – ook voor de toekomst	3
3.3 Instellen permanente 'begeleidingsgroep' noodzakelijk	3
Omgaan met nadere toelatingseisen en deficiënties – en de regeling	4
3.4 Toegankelijkheid	5
4 De essentie van de aanpassingen	6
5 Strikte toepassing van 'het mogen afwijken' van de landelijke afspraken	7
Havo en vwo	8
MBO	8
6 Punten en reacties OCW nalopen	9
Aparte stukjes:	
Niveau 4 als entreebewijs voor het hbo en wo	9
Schrappen van mbo-hbo in de Ratho (regeling toelatingseisen)	11
Keuzeprocés ter voorbereiding op de doorstroom	11
Nadere vooropleidingseisen (1)	12
Nadere vooropleidingseisen (2)	13
Onderdeel c van lid 2 over 'geen enkel profiel' en 'goede voorbereiding'	13
Aanvullend oordeel over onderdeel b van lid 2	14
Algemeen bekeken – afwijken	17
Twee mogelijkheden voor 'aanpassen' vooropleidingseisen	17
Aanpassen na een procedure	18
Nog een paar kanttekeningen hierbij: voor OCW	21
Mogelijke, dynamische acties	21
Het #-je nog even bekeken – of als het anders kan?	22
Iets apart: switchen in het eerste jaar – overnemen rechten en plichten...	23
7 Tenslotte	24
Annex 1 – PamflAd 191A	26
Annex 2 – Inhoud	29
Annex 3 – Samenvatting aan de hand van kernpunten	30

Annex 3

Samenvatting aan de hand van citaten

In dit deel geven we een speciale samenvatting van hetgeen zoal in het document aan de orde is gesteld, naar aanleiding van de reactie van de minister aan de Kamercommissie voor OCW, en daarmee indirect op hetgeen we aan de orde hadden gesteld rond het besluit om artikel 7.25 van de WHW via de Variawet aan te passen. In een andere nieuwsbrief hebben we al aangegeven welke zaken door het ministerie zullen worden overgenomen, via een zgn. Verzamelwet. Dat is, zo hebben we kunnen constateren, nog niet het geval voor het wetsvoorstel dat op 25 november op de agenda van de commissie staat, maar het is goed dat er nu wordt stilgestaan bij de zaken waarbij we nu aanvullende kanttekeningen plaatsen.

Het is naar onze mening van groot belang dat de regeling voor de nadere vooropleidingseisen nog eens goed onder de loep wordt genomen. Een besluit moet pas worden genomen als alle randvoorwaarden bekend zijn en op basis van overleg met een experts zijn ingevuld. De voorgestelde regeling laat teveel ruimte voor onduidelijkheden en kan leiden tot een situatie die het keuzeproces voor a.s. studenten veel te ingewikkeld maakt. Ook betekent het dat degenen die bij dit proces betrokken zijn, in een soort oerwoud van constructies terecht kunnen komen en dan zijn we met z'n allen veel verder van huis dan nu kennelijk wordt geacht als zijnde een probleem.

Het document dat we hiermee afleveren kent een groot aantal voorzetten voor de voorgestelde heroriëntering op het aanpassen van artikel 7.25. Dat vraagt om het goed lezen van dit alles en het persoonlijk analyseren ervan. Het ligt voor de hand dat het ministerie van OCW dit gaat doen. Maar om toch een soort route uit te zetten, om een beeld te krijgen bij het scannen van hetgeen aan de orde wordt gesteld, geven we hier in tabelvorm een lijst van citaten uit het document. Die citaten kunnen als vingerwijzingen worden gezien, als een trigger om daar te gaan kijken. Daarom vermelden we ook het paginanummer alwaar het citaat is te vinden.

Citaat	Pagina
Wel is het zo dat met deze Verzamelwet wel een aanpassing van artikel 7.25 wordt beoogd, maar dan vanwege het gegeven dat daarin wordt verwezen naar de wet op het voortgezet onderwijs... Hier de tekst dienaangaande over artikel 7.25...	2
Het is van wezenlijk belang om te onderkennen dat de aanpassingen in artikel 7.25 te maken hebben met een inhoudelijke vormgeving van de doorstroom vanuit het mbo, havo en vwo naar het hoger onderwijs.	2
Het is echter niet zo dat er goed genoeg is gekeken naar wat de volledige consequenties zijn voor hetgeen gewoon blijft staan qua formulering, uitwerking, intenties en gevolgen voor alle betrokkenen. Het zou veel beter zijn geweest als op basis van een aantal uitgangspunten het gehele artikel opnieuw was ontworpen qua opzet en de daaruit voortvloeiende teksten.	2/3
We willen de overheid in ieder geval aanbevelen - en daarmee ook de Vaste Kamercommissie voor OCW – een aantal zaken te heroverwegen.	3
Vervolgens kan op korte termijn een expertgroep in het leven worden geroepen die het wetsartikel in samenhang met de nieuwe inzichten en het streven naar meer transparantie rond de toegankelijkheid van het hoger onderwijs onder de loep neemt.	3
Dit alles bij elkaar vergt niet alleen het opstellen van een soort protocol voor alle betrokkenen en het komen tot een regeling die als nul-fase kan worden gezien, maar ook voor het volgen van alle ontwikkelingen die zich op basis van artikel 7.25 afspelen, landelijk, regionaal en lokaal. Er kan op basis daarvan door OCW worden besloten om de regeling op bepaalde punten, voor een opleiding of voor de instelling te laten aanpassen, verplicht dus.	3
Kortom, OCW zal in het kader van die verantwoordelijkheid een permanente expertgroep in het leven dienen te houden, met onafhankelijke personen die het klappen van de zweep kennen. Die groep kan het ministerie adviseren over de te nemen maatregelen en noodzakelijk aanpassingen.	4

Hier een aantal zaken die meespelen bij het vaststellen van de nadere toelatingseisen en het omgaan met deficiënties en waarmee OCW straks rekening kan, moet en toch wel noodgedwongen dient te gaan houden.	4
Hierbij een opmerking over het argument van OCW dat de toegankelijkheid van het hoger onderwijs wordt vergroot. Dat kan wel zo zijn, als je het hebt over de mogelijkheid voor meer jongeren om ze te laten doorstromen. Maar het gaat juist en vooral om de juiste voorbereiding die in het mbo, havo en vwo kan worden gerealiseerd, om daarmee de kans op studiesucces te kunnen vergroten (en uitval en switch te beperken).	5
In de stukken die behoren bij de Variawet en tijdens de discussie in de Tweede Kamer daarover, is naar voren gekomen wat de achterliggende gedachten waren om de amendementen in te dienen. Het werd echter niet duidelijk waarom de huidige regeling niet voldoet en of de beoogde effecten ook niet binnen de huidige kaders zijn te realiseren – zoals een analyse aan onze kant laat zien.	6
Om toch een aantal zaken duidelijk te kunnen maken, hier puntsgewijs de nieuwe aanpak binnen het kader voor het vaststellen van de nadere vooropleidingseisen, voor Nederlandse studenten.	6
Het gaat vervolgens om hoe dit dient te worden geïnterpreteerd en wat dus eigenlijk de speelruimte is die wordt geboden.	7
Het onduidelijk zijn heeft mede te maken met het gebruik van het begrip 'bedoeld'. Er staat niet 'vastgelegd op basis van', en dat is taalkundig gezien toch wat anders. Dat houdt naar onze mening in dat er een aantal opties is, als het gaat om de ruimte die een CvB kan krijgen.	7
Vervolgens willen we ingaan op de punten die wij hebben aangekaart, en waarop OCW heeft gereageerd, met het standpunt ze niet over te nemen. We geven steeds zo'n punt in een kadertje en vervolgens ons weder-commentaar. Daarbij dient te worden opgemerkt dat 'het door ons te maken punt' door OCW is bewerkt en als het ware is samengevat.	9
Het klopt dat de WHW draait om het hoger onderwijs en dat derhalve met 'student' iemand wordt bedoeld die in het hbo dan wel het wo een opleiding volgt. Maar sinds enige tijd kent de mbo'er ook de status van student, hetgeen bijvoorbeeld heeft geleid tot het opnemen in de wet voor de studiefinanciering van twee definities...	9
Tevens wordt in de WHW gesproken over het overleg dat in bepaalde gevallen dient te worden gevoerd met 'studentenorganisaties'...	9
Vakopleidingen in ons land bevinden zich op niveau 3, binnen het mbo, zoals valt te lezen in de wet voor het BVE...	10
Het betekent dat de vermelding van de vakopleiding al geruime tijd obsoleet is geworden en met de huidige aanpassingen kan worden geschrapt. Nogmaals, als men een vakopleiding ook wil inrichten met het oog op het hbo, is het mogelijk er een niveau-4-opleiding van te maken.	10
Echter, met de aanpassingen voor artikel 7.25 komt juist de mogelijkheid terug om als hogeschool, al dan niet in een bepaalde samenwerking met andere instellingen, ook aan de instroom vanuit het mbo nadere eisen te gaan stellen. Dat is o.a. te zien in het compleet nieuwe lid 4...	11
Als je kijkt naar hetgeen kan worden gezien als de vormgeving van het keuzeproces dat havisten en vwo'ers doormaken met betrekking tot het profiel en de aanvullende vakken, is het volgende te zeggen bij het zetten van de benodigde stappen – een aanpak die al vanaf de introductie van de profielen in het havo en vwo wordt gehanteerd en dus ook breed is en wordt geaccepteerd...	11
Er zijn op basis hiervan de volgende opties beschikbaar voor een hbo-of wo-opleiding, als het gaat om de profielen, zonder alvast verder te kijken naar de vakken die daarbij gekozen zijn...	12
Dit betekent dus dat ook het eventueel kunnen vaststellen door instellingen dat geen van de profielen (dat wil zeggen de verplichte vakken in een profiel want de rest komt	12

aan de orde bij lid 2) een goede voorbereiding biedt op een bepaalde opleiding, niet kan leiden tot een # voor alle profielen.	
Het wordt nu in taalkundig opzicht even lastig, maar met hetgeen eerder al is vermeld over de wijze waarop a.s. studenten een profiel en vakken kiezen, is het wel een logische redenering. Er staat namelijk dat met lid 2 'fevens' iets wordt bepaald. Dat houdt in dat die actie in het verlengde van lid 1 ligt, dus daarop voortbouwt. Bij het gebruik van lid 1 is de uitkomst daarvan een *, een # of 'blanco'. Voor dat laatste geval kan lid 2 worden ingezet, niet meer voor de andere twee	13
Ons punt is dus dat onderdeel c van lid 2 van artikel 7.25 obsolete is geworden, door de aanpak die al jarenlang wordt gehanteerd voor het vaststellen van de nadere vooropleidingseisen. In de nieuwe tekst geldt dat evenzeer, op basis van de analyse die hierboven is uitgevoerd.	13
We hebben het niet in ons lijstje met kritiekpunten genoemd, maar onderdeel b van lid 2 van artikel 7.25 is ook een opmerkelijke – kijkend naar de formulering ervan en de uitkomsten van onze analyse...	14
In lid 1 wordt nl. geen profiel aangewezen, niet eentje, op zichzelf. Er kan, en moet, voor elke ho-opleiding bij elk profiel worden besloten wat de status is: *, # of 'blanco'. Kortom, onderdeel b is volledig overbodig en kan worden weggelaten.	14
We zijn van mening dat de reactie van OCW over mbo-hbo simpelweg te kort door de bocht is geformuleerd. Zoals we bij een eerder punt al hebben aangegeven, is het zo dat de nieuwe formulering van artikel 7.25 de optie biedt om weer invulling te gaan geven aan het vaststellen van nadere vooropleidingseisen voor mbo'ers die naar het hbo willen doorstromen.	14
Ons betoog is gericht op die toekomstige situatie, als het mogelijk wordt dat hogescholen zelf acties kunnen ondernemen om toch eisen te gaan stellen aan mbo'ers die zich willen inschrijven, om daaraan te voldoen voorafgaande aan de inschrijving dan wel erna in het eerste studiejaar.	14
De tegenstelling die in acties kunnen zitten, heeft te maken met lid 5 van artikel 7.25 en wat daar wordt voorgesteld. Overigens kan zonder meer worden gesteld dat dit lid 'een vreemde eend in de bijt' van de vooropleidingseisen is – aangezien het niet gaat over de nadere vooropleidings-eisen maar over andere zaken die de aansluiting kunnen verbeteren.	15
De bedoelde tegenstrijdigheid kan gaan ontstaan als landelijke afspraken kunnen worden gerealiseerd met inzet van de vrijheid die mbo-instellingen hebben bij het vormgeven van de programma's bij de kwalificaties die de SBB als landelijke organisatie formeel opstelt. Daarbij passen geen landelijke examens en formeel vastgelegde invulling van eenheden.	15
Het is daarom jammer dat OCW zich bij dit punt beroept op een bijzondere situatie, een van de norm afwijkende invulling van een examen nl. het dwingen van een leerling om meer vakken te gaan volgen dan nodig is om het diploma te verwerven – op zichzelf al voldoende als 'toegangsbewijs' voor hbo of wo.	16
De minister heeft gelijk als wordt gesteld dat het in de nieuwe situatie nog steeds OCW is dat de regeling voor de nadere vooropleidingseisen in formele zin vaststelt, dus de Ratho formuleert, opstelt, redigeert en publiceert. Ook klopt het dat als een instellingsbestuur (het CvB dus) wil afwijken van hetgeen op een gegeven moment voor een bepaalde opleiding staat vermeld, daarvoor toestemming nodig is van de minister. Daarvoor zal zonder meer een procedure worden opgesteld. Maar of een CvB rechtstreeks met OCW kan communiceren, is nog wel de vraag. We nemen aan dat voor de bekostigde hogescholen de VH een vorm van regie zal gaan hanteren. Zo kan niet iedereen op elk moment, met allemaal andere argumenten met een verzoek komen om de nadere toelatingseisen aan te passen voor de eigen instelling, lijkt ons.	17
Overigens betekent het niet dat er op een bepaald moment toch weer sprake kan zijn van een vorm van verzwaring van de nadere vooropleidingseisen. Dat is het geval	17

als OCW toestaat om minder eisen te stellen maar vervolgens later, op basis van allerlei signalen, ertoe overgaat om dat besluit terug te draaien.	
Voor het kunnen 'aanpassen' van de landelijke vooropleidingseisen biedt OCW als het ware een tweetal opties, op basis van hetgeen is vastgelegd in artikel 7.25...	17
Maar vervolgens is het maar wat je onder 'aanpassen' verstaat. Een CvB kan in afwachting van een eventuele instemming door OCW bepalen dat de vakken die men eigenlijk niet meer wil eisen, overhevelt naar het eerste leerjaar. Men kan in de richting van de a.s. studenten, ook als ze in de examenfase zitten, communiceren dat ze welkom zijn met bepaalde deficiënties. Die hoeven niet voor de poort te worden weggewerkt, maar pas er na. Dat is gunstig voor degenen die anders nog aanvullende cursussen hadden moeten gaan volgen. Maar er zijn ook allerlei neveneffecten te benoemen, als gevolg van die handeling	18
Maatwerk wordt hier door OCW kennelijk gezien als het afwijken van de landelijke regeling – en door minder te eisen – en/of door een deel ervan over de poort heen te tillen, dan wel door zelf onderzoeken op te stellen die een afgeleide zijn van de landelijke exameneisen. Maar de grote vraag is of de eigenheid van een opleiding, qua aanpak, vormgeving en het werken met allerlei eenheden, zich laat vertalen in 'vakken' dus bepaalde lesstof op het havo dan wel vwo. Het zit 'm vooral in de wijze waarop in de eerste fase van de opleiding studenten worden opgevangen en begeleid, in combinatie met het inspelen op de diverse doelgroepen.	18/19
Maar het gaat natuurlijk simpelweg om de wijze waarop het ministerie in eerste instantie nagaat of een verlaging van de toelatingseisen i.c. het niet gebruiken van alles ervan gerechtvaardigd is en of er dan na een flink aantal jaren monitoren (neem daar maar gerust minimaal vijf jaren voor) een oekaze komt om dat eerste besluit deels of helemaal terug te draaien (en daarbij ook te bezien wat er zich in de tussentijd bij de andere instellingen met dezelfde opleidingen zo allemaal heeft afgespeeld. Dergelijke bewegingen hebben verre gaande gevolgen voor de a.s. studenten en de keuzes die ze in het havo, vwo en mbo moeten maken – en als zodanig kunnen maken.	19
Er moet meer actie worden ontplooid, ook om de kans te bieden aan de instellingen om kennis te nemen van ervaringen die worden opgedaan en de wijze waarop OCW hiernaar kijkt. Dat kan leiden tot seminars over hetgeen het ministerie graag wil delen met 'het veld'.	20
Het gaat dus om een lijst te maken met aspecten van de Ratho die op verzoek van instellingen en instemming van OCW afwijkend zijn van de landelijke regeling (en dan moeten we er maar niet aan denken dat iedereen een eigen afwijking kent...). Daarbij kan steeds worden aangegeven hoe hiermee om te gaan, door ook goed te communiceren naar de medezeggenschapsraden en opleidingscommissies, om voor de betreffende opleidingen te kunnen nagaan waar eventueel het oog op kan worden gehouden.	20
Het belangrijkste is dat met het wettelijk verder toestaan (het mag nu ook wel, maar het gebeurt nu heel incidenteel) van het meenemen van een of meer (hoeveel is het maximum?) deficiënte vakken naar het eerste leerjaar een bijzondere situatie gaat ontstaan. Het is eigenlijk een vorm die is te zien als een 'voorwaardelijke toelating'. In die zin kunnen knellende situaties voor studenten gaan ontstaan, zeker als men zich houdt aan de examenstof van het havo dan wel vwo (want iets anders staat er niet in de wet, dus alles is aan de orde) en de studievoortgang in het gedrang komt (afronden voor 1 februari, excuus voor een bindend studieadvies?).	20-21
Om een beeld te schetsen van wat er zoal kan gebeuren op instigatie van een CvB, hier een niet limitatief lijstje met mogelijke dynamische acties en waarvoor je dus wel iets moet gaan regelen – mede omdat het ministerie aangeeft er geen controle op te willen uitoefenen...	21
Als een leerling zich bij het kiezen van een profiel en de vakken laat leiden tot de stand van zaken op dat moment, is het lastig als in de laatste twee jaren van het	22

<p>havo en vwo allerlei eisen worden aangepast. Dat maakt ook de keuzebegeleiding ook behoorlijk ingewikkeld, als allerlei vakken wel in de Ratho staan vermeld, maar de leerling ook al weet dat een vak – en dan een lastig vak – in het eerste leerjaar mogen worden gedaan. Als instellingen in een regio daar op allerlei verschillende manieren mee omgaan, kan er door de a.s. student strategisch worden gehandeld. Dat is best leuk voor de leerling, maar of we met z'n allen er blij van gaan worden, dat is nog maar de vraag.</p>	
<p>Toch is het op zich wel interessant om openbaar te maken waarom bij een bepaald profiel een # is komen te staan. De directe weg naar die bepaalde opleiding of groep van opleidingen is dan niet begaanbaar, maar er kan best later in het werkzame leven een moment komen dat iemand met dat profiel tot de conclusie komt dat een switch een prima optie is.</p>	22
<p>We nemen dit aandachtspunt hier ook nog maar een keer mee, hoewel het raakt aan de complete regeling voor het flexibiliseren van de nadere vooropleidingseisen. Het betreft degenen die bij hogeschool X mogen starten met een opleiding op basis van het mogen doen van bepaalde vakken na de poort, dus in het eerste leerjaar. Daarbij zitten, naar verwachting, behoorlijk wat studenten die tot de ontdekking komen dat de gestarte studie toch niet past bij wat ze in gedachten hadden, net zoals nu ook al gebeurt.</p>	23
<p>Het klopt dat onze kanttekening niet een voorstel betreft om artikel 7.25 aan te passen, dus door bepaalde zaken niet door te voeren. Het is evenwel zo dat er instellingen zijn die toelatings-onderzoeken uitbesteden aan derde partijen. Daarbij kan het zo zijn dat het om private activiteiten gaat binnen de eigen instelling, maar ook dan is niet altijd helder op welke wijze het een en ander is vormgegeven.</p>	23
<p>Dat klopt, en het is altijd weer dit antwoord dat door OCW in juridische zin wordt gegeven als er wordt gewezen op bepaalde regelingen die in de praktijk toch verschillend uitpakken voor de doelgroepen bij de drie varianten. Zo moet bij deeltijd ook gewoon aan de aanvullende eisen worden voldaan zoals die gelden voor allerlei specifieke opleidingen, zoals in de sectoren sport, kunst, hotelwezen, muziek, enz., net als dat het geval is voor de voltijders.</p>	24
<p>Wat we met onze kanttekening willen aangeven is dat in wettelijk opzicht de varianten samen de opleiding volgen, maar dat in de praktijk al vele andere constructies worden toegepast, zonder dat de overheid daarin is meegegaan als het gaat om zaken als de toelating, het gebruik van de werkplek e.d.</p>	24
<p>Het zoeken naar een mogelijkheid om de doorstroom naar het hoger onderwijs vanuit het havo, vwo en mbo zo flexibel mogelijk te maken, dient te worden toegejuicht. We noemen het liever geen 'maatwerk' aangezien dat zou wijzen op een individuele vormgeving voor elke a.s. student en het mogelijk maken om zowel voor als na de poort van het hoger onderwijs iedereen van dienst te kunnen zijn.</p>	24/25
<p>Daarom dus ons voorstel om het artikel even gewoon te laten rusten en een expertgroep zich te laten buigen over het gaan flexibilisering van de aansluiting op het hoger onderwijs. In al die jaren dat er wordt gewerkt met profielen in het havo en vwo en het onder meer invoeren van keuzedelen in het mbo is zo'n groep er nog nooit geweest. Het wordt onderhand dus wel een keer tijd...</p>	25