

Vergaderjaar 2022–2023

36 136

Wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek houdende de verankering van eenheden van leeruitkomsten in die wet (Wet leeruitkomsten hoger onderwijs)

Nr. 7

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

De regering dankt de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap voor de schriftelijke inbreng bij het voorstel van wet tot wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek houdende de verankering van leeruitkomsten in die wet (Wet leeruitkomsten hoger onderwijs).

De regering is de leden van de fracties van de VVD, D66, CDA, SP, PvdA, GroenLinks, ChristenUnie en SGP erkentelijk voor de gemaakte opmerkingen en de gestelde vragen en heeft daarop in de hiernavolgende tekst gereageerd. Daarbij is zoveel mogelijk de volgorde van het verslag aangehouden. Waar het de leesbaarheid van de nota naar aanleiding van het verslag ten goede komt, is gekozen om bij de beantwoording vragen samen te voegen. Mede hierdoor kunnen vragen binnen een paragraaf in een andere volgorde zijn beantwoord dan de volgorde waarin deze in het verslag zijn gesteld.

Inhoudsopgave	blz.
I. Algemeen	2
1. Inleiding	2
2. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel	9
2.1 Aanleiding	10
2.1.1 Het experiment leeruitkomsten	10
2.1.2 Resultaten van het experiment leeruitkomsten	12
2.2 Nut en noodzaak van het wetsvoorstel	15
2.2.1 Flexibilisering van het onderwijs en een leven lang ontwikkelen	15
2.2.2 Uitbreiding naar het wo	17
2.3 Uitgangspunten van het wetsvoorstel	20
2.3.1 Eenheden van leeruitkomsten	22
2.3.1.1 Voorbeelden varianten	23
2.3.2 Het studieplan	25
2.3.3 Het valideren van kennis en vaardigheden	26
2.3.4 Medezeggenschap	28

2.4	Verankering experiment «accreditatie onvolledige opleidingen»	29
3.	Uitvoering	30
4.	Financiële gevolgen	32
5.	Advies en consultatie	33
5.1	Advies	33
5.2	Consultatie	34
5.2.1	Verhouding leeruitkomsten en onderwijs-eenheden	34
5.2.2	Bindend studieadvies	34
5.2.3	Onderwijsaanbod	35
5.2.4	Propedeuse	36
5.2.5	Voltijd	36
5.2.6	De kosten en extra werkdruk	38
II.	Artikelsgewijs	39
	Artikel I, onderdeel A	39

I. Algemeen

1. Inleiding

De regering constateert op basis van de vragen dat er een brede steun is in de Kamer voor meer maatwerk in het kader van een leven lang ontwikkelen en dat het werken met leeruitkomsten een belangrijke bijdrage daaraan kan leveren.

Tegelijkertijd ziet de regering ook een zorg vanuit uw Kamer die als een rode draad uit de vragen van de fracties naar voren komt. Die zorg heeft betrekking op de gevolgen van de invoering van het werken met leeruitkomsten voor de kwaliteit van het onderwijs en voor de impact op docenten en studenten als het gaat om kwesties als werkdruk, studentbegeleiding en deskundigheidsbevordering. De regering heeft de indruk dat deze zorgen deels voortkomen uit de actuele, bredere discussie over de gevolgen van flexibilisering in het (hoger) onderwijs en deels uit de implicaties voor voltijdse opleidingen die, zoals ook de Raad van State heeft benadrukt, niet hebben meegedaan aan het experiment leeruitkomsten. Hierdoor is de impact van het werken met leeruitkomsten voor voltijdse opleidingen op dit moment moeilijker te overzien.

De regering wil daarom graag deze nota beginnen met het formuleren van een antwoord op deze zorg, alvorens de vragen per fractie te beantwoorden.

In de eerste plaats merkt de regering op dat het wetsvoorstel naar aanleiding van het advies van de Raad van State in beginsel beperkt is tot deeltijdse en duale opleidingen. Hiermee wordt met dit wetsvoorstel het werken met eenheden van leeruitkomsten voor deeltijdse en duale opleidingen in het hoger onderwijs ondersteund. Dit is conform de behoefte van uw Kamer en de samenleving om de krapte op de arbeidsmarkt aan te pakken. In dat kader biedt dit wetsvoorstel mogelijkheden voor meer maatwerk in om- en opscholing, waardoor de aantrekkelijkheid van deeltijdse en duale opleidingen die werken met leeruitkomsten groter wordt. Zo is de instroom in 2019 met 50% toegenomen in de opleidingen die deelnamen aan het experiment ten opzichte van 2015, terwijl de instroom in de opleidingen die niet deelnamen gelijk is gebleven.¹ Voor de

¹ Gemiddeld genomen over alle opleidingen heen.

kraptesectoren gezondheidszorg, onderwijs en techniek zien we deze trend ook terug.²

Het wetsvoorstel maakt daarnaast, middels de bijgevoegde nota van wijziging, het werken met leeruitkomsten mogelijk voor bij ministeriële regeling aan te wijzen voltijdse opleidingen met een substantiële praktijkcomponent. Hierna wordt toegelicht waarom deze opleidingen in de ogen van de regering wel geheel of gedeeltelijk kunnen worden ingericht op basis van eenheden van leeruitkomsten.

In de tweede plaats is de regering van mening dat de implicaties van dit wetsvoorstel voor de huidige onderwijspraktijk beperkt zijn. Er is nu sprake van een behoedzame eerste stap: er hebben 21 instellingen in het hoger beroepsonderwijs (hbo) deelgenomen aan het experiment met bijna 400 opleidingen.³ Vrijwel alle grote hbo instellingen hebben deelgenomen aan het experiment en aangegeven door te willen met leeruitkomsten. Ongeveer de helft van alle studenten hbo-deeltijd en duaal studeert in een opleiding die deelneemt aan het experiment leeruitkomsten. Er is dus al sprake van een brede basis van ervaring en expertise opgebouwd in de betreffende instellingen. Het wetenschappelijk onderwijs (wo) heeft niet deelgenomen. Het wo heeft een kleine 5.700 studenten in deeltijdse en duale opleidingen en heeft daarmee potentieel impact op ca. 2% van de studentenpopulatie in het bekostigde wo.⁴ Ook voor de aan te wijzen voltijdse opleidingen met een substantiële praktijkcomponent geldt dat de implicaties beperkt zijn, omdat het werken met eenheden van leeruitkomsten daar naar verwachting vooral gerelateerd zal zijn aan de praktijkcomponent en daar is al sprake van variatie in leeractiviteiten tussen studenten.

Na ruim 5 jaar experimenteren is er veel geleerd in de sector met betrekking tot het werken met leeruitkomsten. Tegelijkertijd heeft het werken met leeruitkomsten volgens de NVAO en de Inspectie van het Onderwijs niet geleid tot een kwaliteitsverlies of tot een hogere uitval of switch.⁵ De opgedane inzichten zullen instellingen helpen om bij nieuwe deeltijdse en duale opleidingen alsook aangewezen voltijdse opleidingen met een substantiële praktijkcomponent, het werken met leeruitkomsten te integreren in de opleiding. Hierbij is sprake van een groeimodel, waarin stapsgewijs wordt gewerkt en geleerd.

Ten derde wil de regering nogmaals benoemen dat de bredere discussie over flexibilisering en daarmee ook over leeruitkomsten in voltijdse opleidingen, zorgvuldig en integraal wordt beschouwd in de brede toekomstverkenning over het hoger onderwijsstelsel waarover de Kamer is geïnformeerd in de Kamerbrief Aanpak en inhoud toekomstverkenning hoger onderwijs en wetenschap van 17 november 2022.⁶

1.

De leden van de VVD-fractie zien dat hbo-voltijd niet wordt meegenomen in deze wetgeving en vragen waarom er onderscheid wordt gemaakt tussen hbo-voltijd aan de ene kant en hbo-duaal en -deeltijd aan de andere kant, aangezien het eindniveau van de drie routes hetzelfde moet

² Evaluatie experimenten leeruitkomsten deeltijd en duaal hoger onderwijs. ResearchNed (2021; p. 52, 53).

³ Waarvan 15 bekostigde instellingen en 6 niet bekostigde instellingen in het hbo met 399 unieke opleidingen verdeeld over Associate degree (66 opleidingen), Bachelor (279 opleidingen), en Master (29 opleidingen).

⁴ Statline, CBS (collegejaar 2021/2022). Cijfers over niet bekostigde opleidingen zijn niet voorhanden.

⁵ Evaluatie experimenten leeruitkomsten deeltijd en duaal hoger onderwijs. ResearchNed (2021).

⁶ Kamerstukken II, 2022/2023, 31 288, nr. 987.

zijn. Wat maakt het uit hoe de student op dat punt is gekomen, als juist de uitkomst telt en hetzelfde moet zijn, zo vragen de leden. De leden zien ook dat onderscheid wordt gemaakt naar doelgroep. Is het niet aan de student zelf om te bepalen of hij of zij deze studievorm passend vindt? Is dat niet beter dan voorsorteren voor hele groepen op basis van veronderstelde generieke kenmerken van voltijdsstudenten, zo vragen de leden.

De regering heeft besloten het wetsvoorstel leeruitkomsten in beginsel niet van toepassing te laten zijn op voltijdse opleidingen in het hoger onderwijs. Daarbij wijst de regering allereerst op het advies van de Raad van State, om het werken met leeruitkomsten in het voltijdsonderwijs niet onmiddellijk mogelijk te maken. Verder wijst de regering op hetgeen instellingen hierover naar voren hebben gebracht. Zij vinden het een goede ontwikkeling dat voltijdse opleidingen ook op basis van eenheden van leeruitkomsten zouden kunnen worden ingericht, maar geven daarbij aan dat de doelgroep voltijdstudenten mogelijk om een andere werkwijze vraagt, met meer begeleiding en ondersteuning. Om die reden wil de regering de toekomstverkenningen afwachten. Deze vinden dit studiejaar plaats, onder meer rond het thema flexibilisering. De vraag of flexibel onderwijs op basis van eenheden van leeruitkomsten ook in voltijdsonderwijs wettelijk mogelijk gemaakt moet worden, maakt deel uit van die toekomstverkenning.

De huidige bepalingen van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW) bieden instellingen reeds ruimte voor maatwerk ten aanzien van bijvoorbeeld de inhoud van de opleiding en de tentaminering. Instellingen kunnen uiteenlopende onderwijsactiviteiten aanbieden en het tentamen is vormvrij; instellingen kunnen er voor kiezen een tentamen mondeling, schriftelijk of op andere wijze te laten afleggen. Verder kan de examencommissie in individuele gevallen vrijstelling verlenen van het afleggen van een of meer tentamens na inschrijving voor de opleiding. Instellingen kunnen voor de vormgeving van hun voltijdsonderwijs voorlopig nog uit de voeten met deze ruimte die de WHW biedt. Hierbij blijft het uitgangspunt dat de student het door de instelling aangeboden onderwijsprogramma volgt. De regering benut de toekomstverkenning om te bezien op welke manier flexibel onderwijs in de toekomst vorm kan krijgen. De eventuele invoering van flexibel onderwijs op basis van eenheden van leeruitkomsten in voltijdse opleidingen, waarbij de student zelf zijn eigen leerroute kan invullen, wordt bezien in deze bredere context van flexibilisering.

De regering maakt echter een uitzondering voor voltijdse opleidingen met een substantiële praktijkcomponent. Voor deze opleidingen geldt dat het kunnen werken met eenheden van leeruitkomsten een meerwaarde kan hebben, terwijl tegelijkertijd sprake is van een beperkte impact van het werken met leeruitkomsten op het stelsel. Ook voor deze opleidingen geldt immers dat er sprake is van variatie binnen de groep van studenten aan deze opleiding wat betreft de leeractiviteiten die zij in het praktijkgedeelte van de opleiding uitvoeren. Het flexibel invullen van het praktijkgedeelte van de voltijdse opleiding op basis van leeruitkomsten past dus goed bij voltijdse opleidingen met een substantiële praktijkcomponent, waarbij het vastleggen van (nadere) afspraken over invulling, begeleiding en beoordeling in het studieplan bijdraagt aan de borging van de kwaliteit. Bij voltijdse opleidingen met een substantiële praktijkcomponent kan bijvoorbeeld gedacht worden aan lerarenopleidingen. De praktijkcomponent bij deze opleidingen bedraagt gemiddeld circa 40%. Bij deze opleidingen is het leren in en met de praktijk dan ook integraal onderdeel van de opzet en inrichting van het onderwijsprogramma. Voor deze opleidingen vindt de regering het dan ook niet in alle gevallen nodig de

toekomstverkenning af te wachten. Met de bij deze nota gevoegde nota van wijziging wordt om die reden geregeld dat bij ministeriële regeling aangewezen voltijdse opleidingen met een substantiële praktijkcomponent kunnen werken met eenheden van leeruitkomsten. In het kader van de aanwijzing zal worden beoordeeld of in die opleidingen sprake is van een substantiële praktijkcomponent.

2.

De leden van de PvdA-fractie merken op dat de regering schrijft dat thans niet is voorzien in een uitbreiding naar voltijdsopleidingen van de mogelijkheid om te werken met eenheden van leeruitkomsten. De leden hechten eraan om dit vooral ook niet te doen gezien de leeftijd die voltijdsstudenten doorgaans hebben bij aanvang van hun opleiding. Studenten van 17 of 18 jaar hebben gewoonlijk nog onvoldoende zicht op wat de opleiding in de praktijk behelst. Bovendien kent de voltijdsvaariant van hun opleiding doorgaans geen praktijkcomponent binnen een professionele omgeving, zodat de meerwaarde ontbreekt die het werken met leeruitkomsten biedt door bevordering van het werkplekleren. In hoeverre deelt de regering deze overwegingen, zo vragen de leden.

De regering deelt de genoemde overwegingen niet helemaal. Zoals gezegd zijn er wel degelijk voltijdopleidingen met een substantiële praktijkcomponent; ook in voltijdonderwijs vindt leren in toenemende mate plaats in en met de praktijk. En ook voor studenten van 17 of 18 jaar kan het van belang zijn invloed te hebben op de leeractiviteiten die zij in het kader van hun opleiding doen, zodat deze goed aansluiten op hun situatie en behoeften. Daarmee wordt ook de ontwikkeling gestimuleerd van het vermogen het eigen leren te sturen. In de toekomstverkenning middelbaar beroepsonderwijs, hoger onderwijs en wetenschap wordt onder meer ingegaan op flexibilisering, ook in relatie tot voltijdopleidingen en de doelgroep jongvolwassenen. Bij besprekingen over het werken met eenheden van leeruitkomsten in voltijdopleidingen komt uiteraard ook de vraag aan de orde in hoeverre voltijdstudenten andere behoeften hebben, bijvoorbeeld wat betreft structuur, overzicht, begeleiding en ondersteuning.

De regering hecht eraan ten algemene op te merken dat voorliggend wetsvoorstel flexibel onderwijs op basis van leeruitkomsten faciliteert, maar hiertoe niet verplicht. Instellingen en opleidingen kunnen hun eigen keuzes maken, passend bij hun visie op leren en onderwijs en het beleid van de instelling. Ook verplicht het wetsvoorstel de student niet tot een leerwegaafhankelijke, eigen invulling van (delen van) de opleiding, indien een opleiding kiest voor het werken met eenheden van leeruitkomsten. De student heeft altijd de mogelijkheid de gehele gefaciliteerde leerroute te volgen, of delen daarvan. Studenten die voor deelname aan het aangeboden onderwijs willen kiezen, kunnen dat dus blijven doen. Indien de student geen gebruikmaakt van de beschikbare leeractiviteiten, en kiest voor een eigen invulling van zijn leerroute, dan maakt hij hierover en over de begeleiding en beoordeling afspraken die worden vastgelegd in een studieplan. Dit studieplan vervult een cruciale rol. Het functioneert als een belangrijke waarborg ten behoeve de kwaliteit van de opleiding en de zorgplicht van de instelling.

Meer specifiek wil de regering in reactie op deze vraag opmerken dat in de reeds genoemde toekomstverkenning ook de vraag aan de orde zal komen of er aanvullende wettelijke waarborgen nodig zijn voor jongeren die instromen in voltijdse opleidingen, wat betreft de opbouw in de mate van zelfsturing en de ondersteuning en begeleiding vanuit de opleiding. Wat betreft de overweging van de leden van de PvdA-fractie dat in opleidingen zonder praktijkcomponent de meerwaarde ontbreekt, wijst de

regering erop dat ook in voltijdonderwijs sprake is van diversiteit van de studentenpopulatie en geldt dat het van belang is dat studenten het vermogen kunnen ontwikkelen tot het zelf sturen en vormgeven van hun eigen leren en ontwikkeling. Uit gesprekken met instellingen blijkt dat flexibel onderwijs op basis van eenheden van leeruitkomsten past bij hun visie op leren en onderwijs. Deze visie maakt deel uit van het strategisch beleid van instellingen en is bepalend voor het onderwijsconcept dat wordt gehanteerd door de instelling en de didactische werkwijzen. Ook in voltijdonderwijs vindt leren in toenemende mate plaats in en met de praktijk. Maatschappelijke vraagstukken en vraagstukken uit de beroepspraktijk worden in bijvoorbeeld projectonderwijs, *living labs*, *innovation labs*, *challenge based education* en *design based education* benut als katalysator voor het leren. Dat betekent dat er sprake is van toenemende variatie in de leeractiviteiten die worden aangeboden aan de studenten. Ook is er een ontwikkeling te zien richting programmatisch toetsen (*assessment as/for learning*), wat aansluit bij het werken met eenheden van leeruitkomsten. Ook om deze reden wordt, zoals eerder aangegeven, in de toekomstverkenning ingegaan op de vraag of flexibel onderwijs op basis van eenheden van leeruitkomsten ook in voltijdonderwijs van meerwaarde is en het wenselijk is dit wettelijk mogelijk te maken. Voor zover het opleidingen met een substantiële praktijkcomponent betreft, vindt de regering dat de meerwaarde van het werken met leeruitkomsten aanwezig kan zijn. Om die reden wordt met de bij deze nota gevoegde nota van wijziging het wetsvoorstel aangepast. Deze strekt ertoe een grondslag in de WHW op te nemen die het mogelijk maakt voltijdse opleidingen met een substantiële praktijkcomponent aan te wijzen die geheel of gedeeltelijk kunnen bestaan uit eenheden van leeruitkomsten. Dit is nader toegelicht in het antwoord op vraag 1.

3.

De leden van de GroenLinks-fractie erkennen het belang van omscholing van werkenden, mede gezien de tekorten in bepaalde sectoren. Tegelijkertijd hebben deze leden zich eerder bijzonder kritisch geuit over de flexibilisering van het hoger onderwijs in het kader van maatwerk. Net zoals de Raad van State zijn deze leden van mening dat maatwerk en flexibilisering zeer verschillende doelstellingen zijn, met een eigen context, die zich niet zonder meer laten verenigen in één allesomvattende oplossing.

Deze leden begrijpen de noodzaak van flexibilisering in het kader van Leven Lang Ontwikkelen en de doelgroep die daarbij hoort: de volwassen (werkende) student. De regering spreekt echter ook van andere groepen studenten als doelgroep in het kader van flexibilisering. Deze leden zijn van mening dat voor andere groepen studenten maatwerk belangrijker is en de inspanning erop gericht moeten zijn om studenten zo veel mogelijk op een volwaardige manier mee te laten doen met een opleiding, in plaats van het tornen aan de samenhang van de opleiding zelf.

De regering wil graag benadrukken dat het werken met leeruitkomsten geen gevolgen zal hebben voor de samenhang van een opleiding. Een opleiding is en blijft op grond van de WHW «een samenhangend geheel van onderwijseenheden, gericht op de verwezenlijking van welomschreven doelstellingen op het gebied van kennis, inzicht en vaardigheden waarover degene die de opleiding voltooit, dient te beschikken».⁷ Deze onderwijseenheden kunnen onderwijseenheden zijn die geen eenheden van leeruitkomsten zijn, en onderwijseenheden die eenheden van leeruitkomsten zijn. Beide eenheden hebben eenzelfde functie; zij vormen het samenhangende geheel, het geraamte en de ruggengraat, waaruit een opleiding is opgebouwd. Beide typen eenheden werken toe naar dezelfde

⁷ Artikel 7.3, eerste lid, WHW.

doelstellingen op het gebied van kennis, inzicht en vaardigheden op het eindniveau van de opleiding. En in beide gevallen zijn vergelijkbare waarborgen rondom studentbegeleiding, kwaliteitszorg en onderwijsaanbod waar de student gebruik van kan maken. Het verschil tussen beide typen eenheden is, na inwerkingtreding van het wetsvoorstel, dat eenheden van leeruitkomsten op een leerwegaafhankelijke manier kunnen worden verworven en aangetoond. Om deze «leerwegaafhankelijkheid» mogelijk te maken, moet de beschrijving van deze eenheden van leeruitkomsten daar logischerwijs bij aansluiten. Dit betekent dat voor een eenheid van leeruitkomsten het beschreven en vastgelegde onderwijsaanbod niet leidend is en dat de student ook kan kiezen voor leeractiviteiten (deels) buiten het onderwijsaanbod, bijvoorbeeld op de werkplek. Dit doet geen afbreuk aan de samenhang van de opleiding. Het maakt het simpelweg mogelijk voor uiteenlopende doelgroepen studenten om meer regie uit te oefenen op de inrichting van hun leerroute. Dit biedt juist de mogelijkheid voor (op de student toegesneden) maatwerk. Door ruimte te bieden om te werken met eenheden van leeruitkomsten ontstaat immers meer ruimte voor differentiatie in leerroutes. Hierdoor kan de opleiding de relevante kennis en vaardigheden die de student al bezit erkennen en waarderen (validering) en meer ruimte geven voor mogelijkheden om te leren op de werkplek.

Een leerwegaafhankelijke invulling van (delen van) de opleiding kan voor uiteenlopende doelgroepen interessant zijn. Daarbij geldt dat de student altijd de mogelijkheid heeft de gefaciliteerde leerroute te volgen. Studenten die dus voor deelname aan onderwijsaanbod van de instelling willen kiezen in (een deel van) de opleiding, kunnen dat blijven doen.

4.

De leden constateren dat er op dit moment meerdere wetsvoorstellen zijn die meerdere vormen van flexibilisering van het onderwijs willen realiseren. Kan de regering aangegeven in hoeverre dit wetsvoorstel verschilt van het experiment flexstuderen waar de Kamer eerder vragen over heeft gesteld. In welke mate overlappen de experimenten met elkaar, bijvoorbeeld als het gaat om de doelgroep? Zo worden mantelzorgers in beide experimenten als doelgroep benoemt. Kan de regering aangeven waarom één van de vormen van flexibilisering niet afdoende is om de doelgroep te ondersteunen?

De experimenten «flexstuderen» en «leeruitkomsten» maken beide onderdeel uit van de «pilots flexibilisering hoger onderwijs». Inhoudelijk is er geen overlap tussen beide experimenten. Anders dan het experiment leeruitkomsten, betreft flexstuderen geen experiment op het terrein van de inrichting van opleidingen. Het experiment flexstuderen houdt in dat studenten alleen betalen voor het onderwijs dat zij van plan zijn te volgen. Door hiermee de regie meer bij studenten te leggen, krijgen zij de ruimte hun studie in te richten op een manier die past bij hun eigen omstandigheden. Dit biedt studenten de mogelijkheid om (tijdelijk) hun studie te combineren met andere taken. Het werken met eenheden van leeruitkomsten heeft betrekking op de inrichting van de opleiding. Instellingen kunnen opleidingen aanbieden op basis van eenheden van leeruitkomsten, waarmee studenten meer ruimte krijgen om de leerroute in te vullen op basis van eigen keuzes. Daarbij is het ook mogelijk dat studenten op basis van relevante kennis, inzicht en vaardigheden de beheersing van leeruitkomsten aantonen, waardoor zij zich alleen nog hoeven te richten op de leeruitkomsten die zij nog niet beheersen. Zo kunnen zij hun opleiding verkorten en versnellen. Omdat beide experimenten een bijdrage leveren aan flexibel(er) hoger onderwijs, is er een (gedeeltelijke) overlap in doelgroep; zo zal de volwassen (werkende) student gebaat kunnen zijn bij zowel een opleiding op basis van leeruitkomsten (omdat hij reeds opgedane kennis, inzicht en vaardigheden kan

inbrengen) als bij flexstuderende (omdat hij werken en studie wil combineren). Beide experimenten leveren daarmee, zoals gezegd, een andere bijdrage aan flexibel(er) hoger onderwijs, en kunnen elkaar om deze reden dan ook wel aanvullen maar niet vervangen.

5.

In hoeverre is in de evaluatie van dit experiment de sociale functie van het onderwijs, als gemeenschap, meegenomen? Zo stelden de onderzoekers in de evaluatie van het experiment flexstuderende dat flexstuderende gevolgen heeft voor de relatie tussen instelling en student. Door deze geïndividualiseerde trajecten kan de onderwijsgemeenschap ondergraven worden. Hoe zit dat met dit wetsvoorstel? Voorts zijn deze leden benieuwd naar de toevoeging van dit wetsvoorstel op bestaande mogelijkheden voor volwassen of oud-studenten als het gaat om bij- of omscholing. Kan de regering in een overzicht aangeven van wat er op dit moment al mogelijk is voor deze doelgroep? Ten slotte willen deze leden nogmaals hameren op een gedegen onderzoek naar de effecten van flexibilisering van het onderwijs op de onderwijsgemeenschap als geheel alvorens de regering vergaande vormen van flexibilisering wil verankeren. Graag ontvangen zij een reactie.

In het flexibele onderwijs op basis van eenheden van leeruitkomsten is in de regel geen sprake van volledig individuele trajecten. Tijdens het experiment bleek dat studenten ook bij differentiatie in leerroutes en leeractiviteiten blijven deelnemen aan het aangeboden onderwijs, waarin sprake is van samenwerkend leren. Bij veel opleidingen die deelnemen aan het experiment leeruitkomsten wordt daarnaast onder begeleiding van een docent gewerkt met leerteams, voor «collegiale consultatie» door studenten onderling. De leerteams fungeren als een soort stamgroep en thuisbasis voor studenten. De verwachting is dat ook na de verankering van het experiment geen sprake zal zijn van volledig individuele trajecten.

Uit de eindevaluatie van het experiment leeruitkomsten blijkt ook dat in de flexibele opleidingstrajecten doorgaans wordt gewerkt met een mix van contactonderwijs, online onderwijs en werkplekleren. Studenten van bekostigde instellingen geven in de eindevaluatie aan dat zij veel gebruik maken van de mogelijkheid om samen te werken met andere studenten.⁸ Het experiment laat dus zien dat de leergemeenschap ook bij flexibel onderwijs op basis van leeruitkomsten intact blijft, ook als studenten niet meer allemaal tegelijkertijd deelnemen aan dezelfde onderwijsactiviteiten.

Met het wetsvoorstel leeruitkomsten ontstaan meer mogelijkheden binnen formele opleidingen voor op- en omscholing. Dit wetsvoorstel maakt (versneld) op- en omscholen mogelijk door de leerwegaanhangelijkheid en ruimte voor validering die ontstaat bij het werken met leeruitkomsten. Op die manier kunnen studenten meer erkenning krijgen voor de (praktijk)ervaring en kennis die zij meebrengen en is er meer ruimte voor toepassing binnen eigen rijke(re) leeromgevingen. Het wetsvoorstel heeft niet direct voordelen voor bijscholing. Onder bijscholing verstaat de regering het via een kortdurend traject iemand bijscholen op een specifiek terrein, om nieuwe kennis of vaardigheden op te doen. Bij formele opleidingen die leiden tot een diploma wordt vaak gesproken over opscholing of omscholing. Werken met leeruitkomsten biedt mogelijkheden voor de toekomst om te gaan werken met kleinere certificeerbare eenheden, bijvoorbeeld in de vorm van een microcre-

⁸ Rapportage eindevaluatie experiment leeruitkomsten – flexibilisering deeltijd en duaal hoger onderwijs, ResearchNed – bijlage bij de brief van de Minister van OCW aan de Tweede Kamer van 19 mei 2021, p. 39 t/m 41; Kamerstukken II 2020/21, 31 288, nr. 909.

dential.⁹ Een uitputtend overzicht van alle mogelijkheden op het gebied van bij- en omscholing, zonder een duidelijke afbakening, is niet goed te geven. De regering verwijst daarom graag naar de website leeroverzicht.nl die op maandag 10 oktober 2022 live is gegaan. Dit portaal biedt een onafhankelijk landelijk overzicht van alle mogelijkheden in het kader van bij- en omscholing.

2. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

6.

De leden van de CDA-fractie vragen waarom de regering gekozen heeft voor verbreding van het wetsvoorstel naar duale- en deeltijd opleidingen in het wetenschappelijk onderwijs, mede in het licht van de kritiek van de Raad van State. Alleen de internetconsultatie van Universiteiten van Nederland lijkt hierin de doorslag te hebben gegeven. Kan de regering dit bevestigen? Wat is de reden dat de universiteiten deze mogelijkheid krijgen, terwijl zij er bewust voor kozen niet deel te nemen aan het experiment? Is het uitblijven van ervaring met leeruitkomsten in de specifieke context van een universitaire opleiding geen risico voor de invoering daarvan bij wetenschappelijke studies?

Het experiment leeruitkomsten is bij aanvang van het experiment in 2016, opgezet voor deeltijdse en duale opleidingen in zowel het hbo als het wo. De regering heeft vanaf de start van het experiment ook voor wo-studenten en universiteiten toegevoegde waarde gezien in het werken met eenheden van leeruitkomsten en de mogelijkheden van meer regie op de persoonlijke leerroute. Hoewel het aantal aanvragen van universiteiten kleiner was dan het aantal aanvragen van hogescholen – en deze aanmeldingen door de onafhankelijke beoordelingscommissie niet voldoende zijn bevonden – kan niet worden gesteld dat de universiteiten er bewust voor kozen om niet deel te nemen aan het experiment. Gedurende het experiment, en met de resultaten die het experiment liet zien binnen het hbo, groeide ook de interesse van de universiteiten in de mogelijkheden die het werken met leeruitkomsten biedt. Dit komt mede tot uiting in de door de leden aangehaalde reactie van de koepelorganisatie Universiteiten van Nederland tijdens de internetconsultatie van voorliggend wetsvoorstel. Uiteraard is de regering ook door middel van bijeenkomsten en gesprekken de standpunten en wensen van deze instellingen nagegaan. De regering is van mening dat de context van een universitaire opleiding geen (extra) risico met zich brengt wanneer er wordt gewerkt met eenheden van leeruitkomsten. Het verschil in context tussen hbo (professioneel) en wo (academisch) zal uiteraard doorwerken in de aard en inhoud van de eenheden van leeruitkomsten die in wo-opleidingen zullen worden gehanteerd. Deze zullen bij een wo-opleiding meer theoretisch van aard zijn. De regering wil daarnaast benadrukken dat het werken met leeruitkomsten voor geen enkele instelling een verplichting betreft. Alle ho-instellingen, dus ook universiteiten, kunnen op basis van de eigen expertise en professionaliteit kiezen of en hoe ze willen werken met eenheden van leeruitkomsten binnen die opleidingen.

7.

Kan de regering onderbouwen waarom zij niet gekozen heeft voor het uitbreiden van de mogelijkheid om te werken met leeruitkomsten naar voltijdopleidingen voor het hbo-onderwijs? Kan de regering hierbij ingaan op de rol die het hbo heeft als beroepsopleider, het doel van het

⁹ Een microcredential is een digitaal certificaat voor een zelfstandig af te ronden (kleine) eenheid onderwijs, waarmee inzichtelijk wordt gemaakt welke leeruitkomsten de lerende heeft gerealiseerd. Zie ook www.versnellingsplan.nl/Kennisbank/pilot-microcredentials/.

experiment om het leren op de werkplek te versterken én de krimp (van het aantal studenten) die op het hbo-onderwijs afkomt?

De regering verwijst de leden van de CDA-fractie voor een reactie op de vraag met betrekking tot de uitbreiding naar het voltijdonderwijs naar de reactie van de regering op vraag 1 van het verslag. In die reactie heeft zij toegelicht waarom zij er niet voor heeft gekozen om de mogelijkheid om te werken met leeruitkomsten uit te breiden naar voltijdse opleidingen. Verder heeft zij daar toegelicht dat werken met leeruitkomsten wel mogelijk wordt gemaakt voor voltijdse opleidingen met een substantiële praktijkcomponent. De regering ziet geen directe relatie tussen het werken met eenheden van leeruitkomsten in voltijdopleidingen en de krimp die op het hbo-onderwijs afkomt. De daling van de instroom van jongeren is een demografisch gegeven. Om te voorzien in de behoeften van de arbeidsmarkt is het verhogen van de instroom en de deelname wel van belang, maar dat zal logischerwijs de doelgroep volwassenen betreffen, die doorgaans vooral deelnemen aan deeltijd en duaal hoger onderwijs.

8.

Kan de regering aangeven wat de keuzes voor de afbakening in het wetsvoorstel zijn voor het flexibiliseren van de lerarenopleidingen zoals afgesproken in het bestuursakkoord, zo vragen de leden.

In het bestuursakkoord met UNL en de Vereniging van Hogescholen (hierna: VH) wordt uitgegaan van een uitbreiding van opleidingen die mogen werken met eenheden van leeruitkomsten naar voltijdse opleidingen. De oorspronkelijke inzet van de regering was dan ook om werken met eenheden van leeruitkomsten mogelijk te maken voor voltijdse opleidingen. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State, heeft de regering besloten om met het wetsvoorstel de bevoegdheden vooralsnog in beginsel niet uit te breiden naar voltijdse opleidingen. Zoals eerder vermeld zal naar aanleiding van de resultaten van de toekomstverkenning worden besloten of een wetsvoorstel dat deze uitbreiding regelt, zal worden ingediend. Tegelijkertijd ziet de regering dat voor voltijdse opleidingen met een substantiële praktijkcomponent, zoals lerarenopleidingen, sprake kan zijn van een meerwaarde van het werken met eenheden van leeruitkomsten, terwijl de impact daarvan op het stelsel beperkt is. Om die reden stelt zij voor om het werken met eenheden van leeruitkomsten mogelijk te maken voor voltijdse opleidingen met een substantiële praktijkcomponent, zoals lerarenopleidingen. Deze opleidingen kunnen worden aangewezen bij ministeriële regeling. Dit is nader toegelicht in het antwoord op vraag 1.

2.1 Aanleiding

2.1.1 Het experiment leeruitkomsten

9.

De leden van de GroenLinks-fractie lezen dat de afspraken omtrent de invulling van het leertraject worden vastgelegd in een onderwijsovereenkomst/studieplan. Dat vinden deze leden opmerkelijk, omdat de onderwijsovereenkomst momenteel alleen nog in het mbo bestaat en juist binnenkort wordt afgeschaft in het mbo. Voornamelijk, omdat in de praktijk de positie van de student bij het afsluiten van de onderwijsovereenkomst zwak is en er veel onduidelijkheid en ontevredenheid bestaat over de rechten en plichten van de student op basis van de overeenkomst. Kan de regering toelichten waarom een dergelijke overeenkomst elders in het onderwijs weer wordt geïntroduceerd, terwijl uit de evaluatie blijkt dat dit middel ontoereikend is om de belangen van de studenten te garanderen? Kan de regering aangeven hoe de gesigna-

leerde knelpunten die naar voren zijn gekomen bij de evaluatie van de onderwijsovereenkomst in het mbo zich niet zullen voordoen bij studenten op het hbo en de universiteit? Op welke wijze zijn de belangen van deze studenten beter gewaarborgd dan de belangen van de studenten op het mbo? Zit daar een verschil in? Zo ja, waarom? Zo nee, waarom wordt een middel met bekende knelpunten ingezet?

De werkwijze met het studieplan in het hoger onderwijs is anders dan bij de onderwijsovereenkomst in het mbo. De onderwijsovereenkomst in het mbo had als functie om de wederzijdse rechten en plichten van de instelling en de student te regelen. In de praktijk is echter gebleken dat er onvoldoende sprake is van ruimte voor gesprek. Ook de ongelijkwaardige positie die studenten hebben ten opzichte van instellingen maakte het moeilijk om daadwerkelijk tot een wederzijdse overeenkomst te kunnen komen. Anders dan bij de onderwijsovereenkomst, die voor iedere student, en voorafgaand aan de opleiding wordt gesloten, is het studieplan alleen verplicht indien de student kiest voor een invulling in de leerroute met leeractiviteiten buiten het onderwijsaanbod van de instelling (de gefaciliteerde leerroute), bijvoorbeeld in de beroepspraktijk. De student wordt ondersteund en begeleid bij het maken van afspraken over leeractiviteiten, de begeleiding en de wijze van beoordeling, die worden vastgelegd in het studieplan. Daartoe vinden gedurende de opleiding periodiek gesprekken plaats tussen student en docent en het studieplan kan worden aangevuld, aangepast en geactualiseerd. Het studieplan is daarmee een «levend» instrument voor zelfsturing door de student en begeleiding door de docent. Daarnaast vervult het studieplan een functie in het kader van de borging van de kwaliteit van leerwegaafhankelijke leerroutes en biedt het de student houvast en zekerheid. Ook op het punt van rechtsbescherming verschilt het studieplan van de onderwijsovereenkomst. Voor geschillen rondom de onderwijsovereenkomst was de student direct aangewezen op de civiele rechter. De stap naar de rechter is fysiek, gevoelsmatig en financieel groot. Zoals toegelicht in de memorie van toelichting kunnen geschillen rondom het studieplan worden voorgelegd aan de geschillenadviescommissie en kan in geval van niet naleving van hetgeen in het studieplan is vastgelegd rondom de beoordeling van de beheersing van de leeruitkomsten in een beroep tegen de beoordelingsbeslissing aan de orde worden gesteld bij het college van beroep voor de examens.

10.

De regering maakt vervolgens onderscheid tussen de varianten en het wel of niet verplichten van het studieplan. Waarom is er gekozen voor dit onderscheid, zo vragen de leden van de GroenLinks-fractie.

Om een duidelijker beeld te geven van wat het werken met eenheden van leeruitkomsten voor een opleiding kan betekenen, zijn in de memorie van toelichting drie varianten benoemd, de module-variant, de catalogus-variant en de open-variant. Bij elke variant geldt de verplichting om te werken met het studieplan, voor zover de student er voor kiest om (een deel van) de leerroute in te vullen met leeractiviteiten buiten het onderwijsaanbod van de instelling. Met name bij de «open» variant neemt het studieplan een centrale plaats in.

Of er wel of niet gewerkt wordt met een studieplan, hangt af van de beslissing van het instellingsbestuur om wel of niet te gaan werken met eenheden van leeruitkomsten binnen een bepaalde opleiding en opleidingsvariant en van de beslissing van de student om (delen van) de opleiding wel of niet leerwegaafhankelijk in te vullen. Wordt gewerkt met eenheden van leeruitkomsten en maakt een student gebruik van onderwijsaanbod van de instelling (gefaciliteerde leerroute), dan is het vastleggen van afspraken in een studieplan niet verplicht, omdat het

onderwijsaanbod is beschreven en vastgelegd. Opleidingen die niet bestaan uit eenheden van leeruitkomsten zijn nooit verplicht om het studieplan te gebruiken, aangezien er dan niet per sé een noodzaak is tot het vastleggen van afspraken. Bij deze opleidingen is het onderwijsprogramma namelijk al beschreven en vastgelegd in de onderwijs- en examenregeling (hierna: OER) van de opleiding. Uiteraard is het wel van belang dat, wanneer de student de gelegenheid heeft keuzes te maken uit onderwijsaanbod, de instelling zorgt voor adequate informatievoorziening en mogelijkheden biedt tot begeleiding bij het maken van keuzes.

2.1.2 Resultaten van het experiment leeruitkomsten

11.

De leden van de D66-fractie merken op dat flexibilisering van onderwijs studenten de mogelijkheid geeft om regie te nemen in hun onderwijs en ontwikkeling. Het nemen van regie is op zichzelf iets wat studenten kunnen leren. De leden vinden goede begeleiding en persoonlijk contact tussen docent en student daarom van groot belang. Dat gaat ook op bij flexibel onderwijs door middel van leeruitkomsten. ResearchNed somt in de evaluatie van het experiment leeruitkomsten de volgende algemene klachten bij studenten op: onduidelijkheden in de opleiding, gebrek aan begeleiding en structuur, en organisatorische problemen. ResearchNed geeft daarbij aan dat er tussen 2018 en 2020 geen verbetering zichtbaar was in de waardering van studenten van de experimentopleidingen. Daarom hebben de leden de volgende vragen. Welke mogelijkheden ziet de regering om de studentbegeleiding, heldere communicatie richting studenten en studeerbaarheid van opleidingen te stimuleren en te borgen? Hoe kijkt de regering bijvoorbeeld aan tegen het borgen van het aantal of de interval van begeleidingsgesprekken, zo vragen de leden.

De regering is van mening dat studentbegeleiding, heldere communicatie en studeerbaarheid van groot belang zijn bij alle opleidingen en dus ook bij een opleiding gebaseerd op leeruitkomsten. Met dit wetsvoorstel legt de regering daarom vast dat een studieplan moet worden vastgesteld, indien een student de voorkeur geeft aan een (gedeeltelijke) leerwegaafhankelijke, eigen invulling met leeractiviteiten buiten het onderwijsaanbod van de instelling. In dat studieplan worden afspraken over leeractiviteiten, begeleiding en beoordeling helder omschreven. De begeleiding zal in beginsel overeenkomen met minimaal twee contactmomenten per studiejaar. De regering wil echter niet zo ver gaan om wettelijk vast te leggen hoe vaak er minimaal begeleidingsgesprekken plaats moeten vinden. De regering is van mening dat goede kwaliteitszorg en goede begeleiding zaken zijn waarover de opleiding verantwoording aflegt bij een accreditatie. Indien er signalen komen dat de studentbegeleiding ondermaats is tussen de momenten van accreditatie, dan kan de Inspectie van het Onderwijs hier een onderzoek naar starten. Bovendien zou een dergelijke maatregel ook bijzonder complex zijn om te handhaven en verder bijdragen aan de regeldruk, zowel voor opleidingen als voor de overheid.

De studeerbaarheid van een opleiding is op twee manieren geborgd. Ten eerste is een opleiding gebaseerd op leeruitkomsten verplicht om een gefaciliteerde leerroute aan te bieden. Studenten die niet kiezen voor een leerwegaafhankelijke invulling, kunnen gebruik maken van de gefaciliteerde leerroute. Een gefaciliteerde leerroute bestaat uit onderwijsaanbod dat door de instelling wordt verzorgd, met leeractiviteiten die studeerbaar zijn en waarbij de student goed begeleid wordt. Ten tweede wordt, indien een student wel kiest voor een leerwegaafhankelijk pad, een studieplan opgesteld met de student waarbij studeerbaarheid een van de randvoorwaarden is. Dit maakt deel uit van de werkwijze rond de totstandkoming van studieplannen en hier ziet de docent op toe. In het wetsvoorstel is

bepaald dat per maximaal 30 studiepunten (of, indien de studielast van een eenheid van leeruitkomsten meer bedraagt, per eenheid van leeruitkomsten) in overleg met de student een studieplan moet worden vastgesteld. Dit impliceert dat er in ieder geval twee keer per jaar (bij een nominale studielast van 60 studiepunten per studiejaar) begeleidingsgesprekken zullen zijn rond het opstellen van het studieplan.

Voorts is de regering van mening dat heldere communicatie een punt van aandacht blijft. De regering zal na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel meermaals aandacht geven aan het belang van heldere communicatie naar studenten via een handreiking voor instellingen, via gesprekken met instellingen, en indirect via de gesprekken tussen de NVAO dan wel Inspectie van het Onderwijs en de instellingen. Uit de eindevaluatie van ResearchNed blijkt namelijk dat er samenhang is tussen tevredenheid onder studenten over het werken met leeruitkomsten, de mate waarin door studenten gebruik gemaakt wordt van de mogelijkheden die leeruitkomsten bieden en de mate waarin studenten gestimuleerd en ondersteund worden, door communicatie over de mogelijkheden en begeleiding bij het maken van eigen keuzes.

12.

De leden van de GroenLinks-fractie vinden het problematisch dat er een verankering van een experiment wordt voorzien, zonder een adequate eindevaluatie. In hoeverre is er nog sprake van een eindevaluatie als het experiment nog niet was afgelopen tijdens de evaluatie zelf? Ook het voornemen van de regering om niet op een later moment een eindevaluatie uit te voeren, begrijpen de leden niet. Is de regering het met de leden eens dat de tevredenheid onder deelnemende studenten een belangrijk onderdeel is van het experiment zelf en dat de onduidelijkheid hierover onwenselijk is. Deze leden merken ook op dat in de memorie van toelichting nauwelijks wordt stilgestaan bij de minder positieve uitkomsten van de evaluatie van het experiment. Zo geeft 18 procent van de deelnemers aan het experiment niet aan anderen aan te raden. Kan de regering reageren op de relatief hoge ontevredenheid onder deelnemende studenten, zo vragen de leden.

13.

De leden van de ChristenUnie-fractie herkennen het ongemak dat ook de Raad van State constateert over de «eindevaluatie». Deze leden lezen dat de wet gebaseerd is op een tussenevaluatie, omdat het experiment nog tot 30 juni 2022 doorliep. Waarom heeft de regering er niet voor gekozen om de uitkomst van het gehele experiment af te wachten? De leden lezen dat de regering nog op enkele punten ervoor kiest om die pas bij de evaluatie na vijf jaar te betrekken bij het wetsvoorstel, omdat er nu nog onvoldoende duidelijkheid over is bij de «eindevaluatie». De leden vragen de regering waarom zij niet de daadwerkelijke eindevaluatie heeft afgewacht.

14.

De leden van de SP-fractie vragen waarom er niet is gewacht op de eindevaluatie. Er ontbreken nog te weinig gegevens waaruit blijkt dat deze wet positief bijdraagt aan de onderwijskwaliteit. De leden vragen de regering om te wachten met deze wet tot na de eindevaluatie.

De leden van de GroenLinks-, ChristenUnie- en SP-fractie hebben enkele vragen over de eindevaluatie van het experiment leeruitkomsten. De regering heeft begrip voor het ongemak en de kritiek van deze fracties, maar wil de leden erop wijzen dat het verlengen van een experiment alleen mogelijk is, indien een wetsvoorstel ter verankering van dat experiment is ingediend bij de Staten-Generaal, voordat het experiment is

afgelopen.¹⁰ Dit betekent dat wanneer ervoor wordt gekozen een experiment om te zetten in een structurele wettelijke regeling en het ongewenst is dat er een tussenperiode ontstaat tussen het aflopen van het experiment en het in werking treden van de wettelijke regeling, de eindevaluatie plaatsvindt ten tijde van de looptijd van het experiment. Om deze reden is in het Besluit experimenten flexibel hoger onderwijs dan ook bepaald dat de Minister van OCW het experiment leeruitkomsten *uiterlijk* in 2023 evalueert.¹¹ Aangezien de tussenevaluatie van het experiment, welke heeft plaatsgevonden in 2019, reeds positieve resultaten liet zien en heeft geleid tot het voornemen de kaders van het experiment wettelijk te verankeren, heeft de regering ervoor gekozen de eindevaluatie van het experiment uit te voeren in de periode 2020/2021. Op deze manier zou de regering voldoende tijd hebben om uiterlijk op 30 juni 2022 (voor afloop van het experiment) een wetsvoorstel ter verankering van het experiment in te dienen bij uw Kamer, en zou het experiment, waar ondertussen zo'n 400 opleidingen aan deelnamen, worden verlengd tot inwerkingtreding van deze wet.¹² De regering is het echter met deze leden eens dat het ongewenst is dat niet aan de hand van alle evaluatiecriteria van het experiment geëvalueerd kon worden. Desondanks is de regering van mening dat er voldoende basis is om met een redelijke mate van zekerheid aan te kunnen nemen dat de doelstellingen van het experiment zullen worden bereikt. Dit is, wat betreft de onderwijskwaliteit, mede gebaseerd op het vertrouwen dat de NVAO heeft uitgesproken over het eindniveau van de deelnemende opleidingen die ten tijde van de eindevaluatie nog geen gehele cyclus hadden doorlopen. De NVAO-panelen hebben naar eigen zeggen op basis van de tussentijdse beoordelingen een reële inschatting kunnen maken van het toekomstige, gerealiseerde eindniveau van afgestudeerden. Unaniem hadden de panelen vertrouwen in het te realiseren vereiste eindniveau. De panelen gaven in geen enkel beoordelingsrapport aanbevelingen gericht op versteviging van (de aanloop naar) het te realiseren eindniveau. Bij accreditatiebeoordelingen waar het al wel mogelijk was om het gerealiseerde eindniveau te beoordelen, is in alle gevallen het gerealiseerde eindniveau als voldoende beoordeeld.¹³ Inmiddels zijn vrijwel alle accreditatiebeoordelingen van opleidingen in het experiment afgerond en deze leiden tot een bevestiging dat er vertrouwen is in de kwaliteit van het onderwijs en het eindniveau van de opleidingen.

Om een correct en compleet beeld te krijgen van de gevolgen van dit wetsvoorstel, wordt voorgesteld om vijf jaar na inwerkingtreding daarvan een zeer ruime evaluatie uit te voeren, waarbij verschillende onderdelen van dit wetsvoorstel zullen worden betrokken. De regering hecht groot belang aan de uitvoerbaarheid van haar wetsvoorstellen. Dit geldt uiteraard ook voor dit wetsvoorstel, voor zowel instellingen en studenten, als de inspectie van het onderwijs en de NVAO. Verplichtingen die een toename in regeldruk met zich brengen, zoals het studieplan, dienen van toegevoegde waarde te zijn. Deze evaluatie is dan ook bedoeld om er zorg voor te dragen dat de voorgestelde wijzigingen de gebruikers zo doelmatig en doeltreffend mogelijk dienen. Indien dit niet het geval blijkt te zijn, zal de regering zich ervoor inzetten dit aan te passen.

¹⁰ Artikel 1.7a, vierde lid, van de WHW bepaalt dat de Minister het experiment kan verlengen tot het tijdstip waarop het wetsvoorstel tot wet is verheven en in werking treedt, indien voordat een experiment is afgelopen, een voorstel van wet is ingediend bij de Staten-Generaal om het experiment om te zetten in een structurele wettelijke regeling.

¹¹ Zie artikel 4, eerste lid, van het Besluit experimenten flexibel hoger onderwijs (*Stb.* 2016, 145).

¹² Of tot het moment van intrekking of verwerping van het wetsvoorstel door een van beide Kamers der Staten-Generaal.

¹³ Dit was mogelijk bij associate degree-opleidingen en bacheloropleidingen, die via een verkort traject konden worden gevolgd, en bij een aantal masteropleidingen.

Naar aanleiding van de vraag van de GroenLinks-fractie over studenttevredenheid wijst de regering op de eindevaluatie.¹⁴ Daaruit blijkt dat de meeste studenten tevreden zijn over de opleiding en over de flexibele aspecten daarin. De gemiddelde tevredenheid bij de bekostigde hogescholen ligt bij de meeste aspecten en ook over het geheel genomen op een hoger niveau dan bij niet-bekostigde instellingen. Gemiddeld is 18% van de studenten ontevreden. Uit de eindevaluatie blijkt dat de ontevredenheid te maken heeft met verwachtingen van studenten. Een deel van de studenten had meer flexibiliteit verwacht dan werd geboden, een ander deel van de studenten had niet verwacht zelf na te moeten denken over het maken van eigen keuzes voor leeractiviteiten in het kader van de opleiding. Ontevredenheid bij studenten hangt dus samen met te hoge verwachtingen van flexibiliteit of juist met een hang naar meer structuur. Goede voorlichting over flexibiliseringsmogelijkheden blijft dan ook een belangrijk aandachtspunt. Op basis hiervan kunnen studenten een betere keuze maken tussen een invulling van de leerroute met leeractiviteiten buiten het onderwijsaanbod van de instelling dan wel de door de instelling aangeboden gefaciliteerde leerroute. Daarnaast spelen de maatregelen die genomen moesten worden als gevolg van de pandemie (online onderwijs, minder contact) mogelijk een rol. Positief is dat uit de eindevaluatie blijkt dat naarmate de start van de opleiding korter geleden is, studenten minder vaak ontevreden zijn over flexibele aspecten van hun opleiding en dat zij ook vaker hun opleiding aan anderen zouden aanraden. Dat kan duiden op verbeteringen in de voorlichting en informatievoorziening, bij de intake en in de eerste fase van de opleiding.

2.2 Nut en noodzaak van het wetsvoorstel

2.2.1 Flexibilisering van het onderwijs en een leven lang ontwikkelen

15.

De leden van de SP-fractie vinden dat er een zorgvuldig samengesteld curriculum hoort bij opleidingen in het hoger onderwijs, met een opbouw en samenhang. Zij zijn bang dat deze opbouw en samenhang mogelijk niet terug te vinden is bij flexibele opleidingstrajecten. Docenten en vakbonden gaven al aan dat de basiskennis onvoldoende aan bod komt in flexibele opleidingstrajecten, en de leden delen deze zorgen. Hoe wordt er met dit wetsvoorstel gezorgd dat studenten wel de basiskennis beheersen en op welke wijze wordt de kwaliteit geborgd, zo vragen de leden aan de regering.

Een opleiding is en blijft op grond van de WHW «een samenhangend geheel van onderwijseenheden, gericht op de verwezenlijking van welomschreven doelstellingen op het gebied van kennis, inzicht en vaardigheden waarover degene die de opleiding voltooit, dient te beschikken». Deze onderwijseenheden kunnen onderwijseenheden zijn die geen eenheden van leeruitkomsten zijn, en onderwijseenheden die eenheden van leeruitkomsten zijn. Beide eenheden hebben eenzelfde functie; zij vormen het samenhangende geheel, het geraamte, waaruit een opleiding is opgebouwd. Beide eenheden werken toe naar dezelfde doelstellingen op het gebied van kennis, inzicht en vaardigheden. En in beide gevallen zijn vergelijkbare waarborgen rondom studentbegeleiding, kwaliteitszorg en onderwijsaanbod waar de student gebruik van kan maken.

¹⁴ Rapportage eindevaluatie experiment leeruitkomsten – flexibilisering deeltijd en duaal hoger onderwijs, ResearchNed – bijlage bij de brief van de Minister van OCW aan de Tweede Kamer van 19 mei 2021, p. 12; Kamerstukken II 2020/21, 31 288, nr. 909.

In het geval van leeruitkomsten zijn er meer vrijheden voor studenten om leerwegaafhankelijk een eigen route te volgen, maar te allen tijde blijven leeruitkomsten gerelateerd aan de kennisbasis van de opleiding. Dit is geborgd via de leeruitkomsten en de leerwegaafhankelijke beoordeling en via het onderwijsaanbod in de gefaciliteerde leerroute dan wel de afspraken in het studieplan. Indien een opleiding nadruk wil leggen op de kennisbasis dan kan de opleiding er ook voor kiezen om gedeeltelijk met eenheden van leeruitkomsten te gaan werken. Bijvoorbeeld door in de eerste twee jaar van de opleiding te werken met onderwijseenheden, niet zijnde eenheden van leeruitkomsten, waarin alle studenten de kennisbasis van de opleiding verwerven en pas in de laatste twee jaar met eenheden van leeruitkomsten te gaan werken. Dit wetsvoorstel biedt opleidingen de mogelijkheid voor een eigen opbouw en verhouding te kiezen van eenheden van leeruitkomsten en onderwijseenheden.

Indien een opleiding er voor kiest om met eenheden van leeruitkomsten te gaan werken dan blijft de opleiding verplicht om een gefaciliteerde leerroute aan te bieden. Studenten die niet kiezen voor een leerwegaafhankelijke invulling kunnen gebruik maken van de gefaciliteerde leerroute. Een gefaciliteerde leerroute bestaat uit onderwijsaanbod dat de instelling verzorgt en waar de student gebruik van kan maken bij het verwerven van kennis en vaardigheden benodigd om de leeruitkomsten te realiseren. Indien een student wel kiest voor een leerwegaafhankelijke invulling van (delen van) de opleiding, wordt er een studieplan opgesteld met de student waaruit duidelijk wordt hoe de student de leeruitkomsten gaat verwerven en hoe hij daarin begeleid en beoordeeld wordt.

16.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben een vraag over de flexibilisering van het onderwijs in relatie tot een leven lang ontwikkelen. Hoe verhouden het sinds 2021 beschikbare STAP-budget en het voorliggende wetsvoorstel zich tot elkaar?

Dit wetsvoorstel verankert de kaders voor het werken met eenheden van leeruitkomsten. Het werken met eenheden van leeruitkomsten draagt bij aan flexibel onderwijs en een leven lang ontwikkelen. Het verandert echter niets aan de opleiding zelf; het diploma blijft hetzelfde, de inschrijving en aanmelding blijft hetzelfde en ook in de Registratie instellingen en opleidingen (RIO) verandert verder niets. Inmiddels is besloten om het STAP-budget per 2024 te beëindigen.

17.

Voorts vragen de leden of deze manier van studeren ook bekostigd kan worden door studenten die een studievoucher hebben? Kunnen zij deze voucher ook inzetten voor losse elementen, zo vragen de leden.

De regering gaat ervan uit dat de leden van de ChristenUnie-fractie verwijzen naar de vouchers bedoeld voor de eerste vier cohorten onder het studievoorschot hoger onderwijs, zoals opgenomen in artikel 12.15 van de Wet studiefinanciering 2000 (WSF 2000). De regering wijst deze leden er graag op dat in het Wetsvoorstel herinvoering basisbeurs hoger onderwijs wordt voorgesteld deze regeling om te zetten in een andere, financiële regeling, waarbij de rechthebbenden een tegemoetkoming zullen ontvangen, in plaats van een voucher. Die tegemoetkoming kan naast uit een geldbedrag ook uit een aftrek van de studieschuld bestaan.¹⁵ Indien het Wetsvoorstel herinvoering basisbeurs hoger onderwijs echter niet tot wet zal worden verheven, zal de huidige regeling van artikel 12.15 van toepassing blijven. Dit betekent dat rechthebbenden vouchers in

¹⁵ Kamerstukken | 2022/23 36 229, B.

kunnen zetten voor één of meer onderwijseenheden binnen een van de in artikel 12.15, tweede lid, onderdeel c, genoemde opleidingen. Aangezien een eenheid van leeruitkomsten een bepaald type onderwijseenheid betreft, kan de rechthebbende de vouchers inzetten voor de eenheden van leeruitkomsten die voldoen aan de voorwaarden genoemd in artikel 12.15 WSF 2000.

2.2.2. Uitbreiding naar het wo

18.

De leden van de VVD-fractie lezen dat het wetenschappelijk onderwijs niet heeft meegedaan aan het experiment. Is het wetenschappelijk onderwijs wel in staat het been bij te trekken in deze ontwikkeling, nu zij helemaal niet hebben meegedaan aan dit experiment en wetenschappelijk onderwijs – als het goed is – wezenlijk anders is dan beroepsonderwijs en het eindniveau dus ook anders getoetst wordt?

19.

De leden van de SGP-fractie kunnen in abstracto goed begrijpen dat het systeem van leeruitkomsten ook in het wetenschappelijk onderwijs toepasbaar is. Tegelijk is de context een geheel andere. Deze leden zouden graag meer praktisch uitgelegd zien wat de regering zich voorstelt bij het werken met leeruitkomsten bij theoretische opleidingen. Wat voegt dit bijvoorbeeld voor een student geschiedenis of filosofie toe aan de bestaande mogelijkheden voor erkenning en vrijstelling, zo vragen zij.

20.

De leden van de PvdA-fractie hebben vragen bij de invoering van trajecten gebaseerd op leeruitkomsten in het wetenschappelijk onderwijs. Wat schenkt de regering het vertrouwen dat voldoende duidelijk is dat het werken met leeruitkomsten tevens past binnen de universitaire context, nu er nog niet één universiteit heeft deelgenomen aan het experiment leeruitkomsten? Maakt het geen verschil uit dat de universitaire opleidingen een verwevenheid van onderwijs en onderzoek kennen en deze meestal in tegenstelling tot hbo-opleidingen niet zijn gericht op een specifiek beroep, zo vragen de leden.

De regering is van mening dat op basis van de onderzoeksresultaten en uitgevoerde evaluaties er geen zwaarwegende bezwaren zijn tegen het mogelijk maken van het werken met leeruitkomsten voor het wo. Bij veel universiteiten is sprake van een positieve grondhouding ten aanzien van flexibilisering en wordt gewerkt aan het flexibiliseren van opleidingen. Het werken met eenheden van leeruitkomsten kan daar onderdeel van zijn. Dit geldt bijvoorbeeld voor universitaire lerarenopleidingen, die opleiden voor specifieke beroepen met specifieke bevoegdheden, en voor university colleges waar studenten de mogelijkheid hebben om hun eigen leerroute samen te stellen. In het wetenschappelijk onderwijs wordt ook al langer en op verschillende manieren gewerkt aan het flexibeler maken van het onderwijsaanbod. Bijvoorbeeld via modulair opleiden en het geven van ruimte voor andere invulling van het reguliere programma (zoals erkende MOOCs en Kies op Maat).^{16, 17} Voorts hebben universiteiten aangegeven dat verdere flexibilisering van het wetenschappelijk onderwijs aansluit bij de diversiteit in kenmerken, behoeften, achtergrond en situaties van studenten.

Zoals aangegeven in de memorie van toelichting zal het verschil in oriëntatie tussen het hbo (professioneel) en het wo (academisch)

¹⁶ «MOOC» staat voor massive open online courses. Dat zijn gratis cursussen waar wereldwijd via internet aan kan worden deelgenomen.

¹⁷ Met «Kies Op Maat» kan een hbo- of wo-student minoren of vakken volgen bij andere hogescholen en universiteiten in Nederland, waarbij de zekerheid wordt geboden dan het betreffende onderwijs wordt erkend door de eigen opleiding.

doorwerken in de aard en inhoud van de eenheden van leeruitkomsten die binnen opleidingen zullen worden gehanteerd. Dit verschil heeft echter geen impact op de vraag of flexibel academisch onderwijs op basis van eenheden van leeruitkomsten in het wo mogelijk is of zou moeten zijn. Gelet op het voorgaande acht de regering een nieuw experiment met betrekking tot het wo niet nodig en heeft de regering ervoor gekozen om het werken op basis van eenheden van leeruitkomsten ook in het wo mogelijk te maken in deeltijdse en duale opleidingen en in bij ministeriële regeling aangewezen voltijdse opleidingen met een substantiële praktijkcomponent. Omdat voltijdse wo-opleidingen in de regel een minder omvangrijke praktijkcomponent kennen, zal werken met eenheden van leeruitkomsten bij voltijdse wo-opleidingen minder aan de orde zijn.

21.

Wat is de stand van zaken met de uitvoering van de motie van het lid Van der Woude c.s., waarin wordt gevraagd naar een verkenning van de behoefte van flexstuderende uitgesplitst naar bachelor- en masterstudenten? Zou deze verkenning ook kunnen worden gebruikt om breder in kaart te brengen wat de interesse voor diverse vormen van flexibel onderwijs is, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

De motie van het lid Van der Woude c.s. wordt betrokken bij de toekomstverkenning van het hoger onderwijs. In de zomer van 2023 worden de resultaten verwacht. In de toekomstverkenning wordt onder meer gekeken naar de impact van flexibilisering op het hoger onderwijs.

22.

De leden van de VVD-fractie lezen bovendien dat er een prognose is van 8.000 studenten die kiezen voor leeruitkomsten in het wetenschappelijk onderwijs. Op basis van welke indicatoren of gegevens is deze prognose gedaan en hoe realistisch acht de regering deze prognose?

De prognose van 8.000 wo-studenten betreft een inschatting waarin zowel deeltijdse en duale opleidingen als voltijdse opleidingen zijn meegenomen. Vooral nog zal echter de mogelijkheid tot het werken met eenheden van leeruitkomsten alleen worden verankerd voor deeltijdse en duale opleidingen en bij ministeriële regeling aangewezen voltijdse opleidingen met een substantiële praktijkcomponent. Hierdoor ontstaat een andere prognose. Volgens het Centraal Bureau voor de Statistiek (april, 2022) stonden er afgelopen collegejaar 5.134 studenten ingeschreven bij wo-deeltijdopleidingen, waarvan het merendeel in een deeltijd masteropleiding (3.354). Bij de duale masteropleiding stonden er 588 studenten ingeschreven.¹⁸ Op het moment van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zal er waarschijnlijk een beperkt aantal opleidingen zijn dat zal gaan werken met eenheden van leeruitkomsten. In de beginfase zullen de aantallen wo-studenten die kiezen voor studeren op basis van eenheden van leeruitkomsten daarom waarschijnlijk eerder in de honderden lopen, dan in de duizenden. De verwachting is wel dat deze aantallen zullen oplopen op het moment dat het aantal wo-opleidingen dat (deels) bestaat uit eenheden van leeruitkomsten zal toenemen en er meer ervaring ontstaat bij universiteiten met deze manier van werken. De regering zal de ontwikkeling binnen het wo nauwgezet blijven volgen. Omdat voltijdse wo-opleidingen in de regel een minder omvangrijke praktijkcomponent kennen, zal werken met eenheden van leeruitkomsten bij voltijdse wo-opleidingen minder aan de orde zijn.

¹⁸ Er bestaan geen duale wo-bacheloropleidingen in Nederland.

23.

De leden van de VVD-fractie lezen in de consultatie van UNL¹⁹ dat er zorgen over de uitvoerbaarheid zijn. Hoe schat de regering de belangstelling bij de wetenschappelijk onderwijsinstellingen zelf in, zo vragen zij.

Universiteiten staan positief tegenover het verder flexibiliseren van universitaire opleidingen. Het werken met eenheden van leeruitkomsten is een manier om dat te doen; er wordt op veel meer manieren gewerkt aan het flexibiliseren van opleidingen. De keuze hiervoor laat de overheid bij de universiteiten zelf. In het kader van het Versnellingsplan werken universiteiten en hogescholen in een flexibeliseringszone» aan verdergaande flexibilisering, met als doel het onderwijs zo goed mogelijk te laten aansluiten bij de (verschillen in) behoeften van studenten. In gesprekken met instellingen in de fase van ontwikkeling van het wetsvoorstel is gebleken dat de werkwijze met flexibel onderwijs op basis van eenheden van leeruitkomsten goed past bij de visie en werkwijze in University Colleges en deze beter ondersteunt dan bestaande bepalingen in de WHW. Daarnaast werken universiteiten en hogescholen in pilots microcredentials met leeruitkomsten, om inzichtelijk te maken wat een student heeft geleerd en overdraagbaarheid en erkenning van (credits voor) behaalde leeruitkomsten te bevorderen. Voor de korte termijn is de inschatting van de regering echter dat de belangstelling van wetenschappelijke instellingen voor het werken met leeruitkomsten minder groot zal zijn dan bij hogescholen. Het aanbod van opleidingen deeltijd en duaal is in het wo ook beperkt.

24.

De leden van de GroenLinks-fractie lezen in de memorie van toelichting dat de regering zonder het experiment eerst uit te breiden naar het wetenschappelijk onderwijs, het experiment nu wel direct wil verankeren in het wetenschappelijk onderwijs door middel van het onderhavig wetsvoorstel. Dat vinden deze leden onverstandig. Ook de Raad van State adviseert om het experiment niet uit te breiden naar het wetenschappelijk onderwijs. Deze leden zijn van mening dat de regering onvoldoende onderbouwt waarom zij het experiment toch wil uitbreiden naar het wetenschappelijk onderwijs. Deze leden zien graag dat de regering eerst onderzoekt hoe het experiment zich uitpakt voor universitaire studenten en de werkdruk in het wetenschappelijk onderwijs. Hoe staat dit wetsvoorstel in verhouding tot de fors toegenomen studentenaantallen op de universiteiten? Zou de flexibilisering van wo-opleidingen er niet toe kunnen leiden dat de studentenaantallen nog meer stijgen? De flexibilisering vraagt van docenten een actievere, coachende rol en regelmatig overleg over de voortgang. Hoe staat dit in verhouding tot de werkdruk in het wetenschappelijk onderwijs, voornamelijk bij de open-variant van het experiment, waar, terecht, wordt gewezen op het belang van goede ondersteuning en begeleiding? De Raad van State wijst daarnaast in zijn advies op het gegeven dat een aantal instellingen en opleidingen ruim vier jaar na de start van het experiment nog steeds in de pioniers- en ontwikkelfase lijkt te zitten. In reactie stelt de regering dat zij er vertrouwen in heeft dat instellingen (en studenten) op korte termijn gewend zullen zijn aan het werken met eenheden van leeruitkomsten, zeker omdat het enthousiasme over en het vertrouwen in het concept van leeruitkomsten en leerwegaafhankelijk leren volgens de onderzoekers onveranderd groot is. Heeft zij dit vertrouwen ook in de implementatie van deze vorm van flexibilisering in het wetenschappelijk onderwijs, die zonder het experiment aan de slag moeten, zo vragen de leden.

¹⁹ Universiteiten van Nederland.

De regering verwijst allereerst naar haar antwoord op de vragen 18, 19 en 20, waarin zij haar keuze heeft toegelicht om het werken met leeruitkomsten ook in het wo mogelijk te maken. Daarnaast merkt zij het volgende op.

De ervaring in het experiment leeruitkomsten laat zien dat er aanloop- en opstartkosten zijn voor een opleiding dan wel voor de instelling als geheel, afhankelijk van de mate waarin de instelling kiest voor het werken met leeruitkomsten. In relatie tot werkdruk betekent dit dat de werkdruk aanvankelijk toeneemt in de ontwikkelfase en mogelijk ook tijdens de eerste cyclus in de uitvoering. Het werken met leeruitkomsten is nieuw en dat vergt extra afstemming, deskundigheidsbevordering en reflectie, maar de ervaring leert dat dit na verloop van tijd normaliseert.

De ervaring in het experiment leeruitkomsten is daarnaast dat het nieuwe onderwijsmodel gefaseerd (per collegejaar) wordt ontwikkeld en ingevoerd. De verwachting is dat dit ook het geval zal zijn bij verbreding van het onderwijsconcept met eenheden van leeruitkomsten naar andere deeltijd- en duale opleidingen binnen een instelling. Er zullen dus waarschijnlijk enkele jaren voorbij gaan, voordat de instelling voor een (aanzienlijk) deel bestaat uit eenheden van leeruitkomsten. De instelling heeft daarom voldoende ruimte en tijd om verantwoorde keuzes te maken in de wijze waarop zij invulling geven aan de onderwijsvernieuwing en de veranderopgave. Op deze manier zou ook bijvoorbeeld de werkdruk voor docenten beheersbaar moeten blijven.

De regering realiseert zich dat het vooraf lastig te zeggen is hoe lang het proces van inrichten en afstemmen per opleiding gaat duren en hoe groot daarmee de impact op de werkdruk is. Het feit dat de 21 deelnemende instellingen aan het experiment leeruitkomsten kiezen voor opschaling en verbreding binnen de instelling, zodra het wetsvoorstel van kracht is, stemt de regering positief over de impact op de werkdruk. De verwachting is dat dit bij universiteiten en andere opleidingen van hogescholen niet anders zal zijn.

Landelijk gezien zorgt met name de extra instroom van buitenlandse studenten bij universiteiten voor een toename in studentenaantallen. Internationale studenten nemen vooral deel aan voltijdopleidingen in het wo. Deze opleidingen kennen in de regel geen substantiële praktijkcomponent, zodat het werken met eenheden van leeruitkomsten daar minder aan de orde is.

De regering verwacht dat wanneer deeltijdse en duale wo-opleidingen en voltijdse opleidingen met een substantiële praktijkcomponent flexibel worden ingericht met eenheden van leeruitkomsten dit een positief effect zal hebben op de instroom en deelname van werkende volwassenen. Dat is een wenselijke ontwikkeling gelet op de achterblijvende deelname van werkende volwassenen aan het wo en de behoeften van de arbeidsmarkt.

2.3 Uitgangspunten van het wetsvoorstel

25.

De leden van de SGP-fractie vinden dat de functie en de bedoeling van de leeruitkomsten en de vraag naar het resultaat van het werken met leeruitkomsten in relatie tot het werken met reguliere onderwijseenheden in het wetsvoorstel teveel vertroebeld is. De regering stelt bijvoorbeeld dat «waar bij onderwijseenheden die een eenheid van leeruitkomsten zijn de focus ligt op de resultaten van een leerproces, en deze resultaten op een leeuwegonafhankelijke manier verworven en behaald kunnen worden, ligt de focus van onderwijseenheden die geen eenheid van leeruitkomsten zijn meer op het leerproces zelf.» Deze leden vinden deze typering onvoldoende onderscheidend, aangezien in het gebruikelijke curriculum

ook duidelijke leerdoelen en inhouden worden gehanteerd. Hoe voorkomt de regering dat spraakverwarring over de bedoeling van het wetsvoorstel in de praktijk tot onwenselijke effecten leidt?

De regering heeft met de door de leden aangehaalde typering een omschrijving willen geven van wat *doorgaans* zal gelden voor een bepaald type onderwijseenheid. De aangehaalde typering is afkomstig vanuit het grote verschil tussen eenheden van leeruitkomsten en overige onderwijseenheden; eenheden van leeruitkomsten kunnen leerwegaafhankelijk worden ingevuld, wat betekent dat door de student kan worden afgeweken van de gefaciliteerde leerroute (het onderwijsaanbod dat de instelling verzorgt voor de opleiding). Bij opleidingen die bestaan uit onderwijseenheden volgt de student het programma dat door de opleiding wordt verzorgd, inclusief de voor de opleiding vastgelegde keuzemogelijkheden en uitstroomrichtingen e.d. Uit de in het wetsvoorstel opgenomen definitie van «eenheden van leeruitkomsten» blijkt dat de mogelijkheid tot leerwegaafhankelijke invulling van de leerroute de eenheid van leeruitkomsten onderscheidt van de overige onderwijseenheden. De regering deelt daarom niet de zorgen die de leden hebben over mogelijke spraakverwarring naar aanleiding van dit wetsvoorstel.

26.

De leden van de SGP-fractie vragen bovendien of de regering onomwonden kan bevestigen dat ongeacht de structuur van de onderwijs-eenheid, namelijk al dan niet leeruitkomsten, de leerresultaten in beide gevallen hetzelfde moeten zijn. Zij verwijzen naar een notitie van de NVAO²⁰ uit 2020 die stelt dat de beoogde leerresultaten van de opleiding in alle gevallen dezelfde zijn.²¹ Kan de regering in de eerste plaats uitleggen hoe verzekerd kan worden dat sprake is van gelijke uitkomsten als de manier van formuleren wezenlijk verschillend is? In hoeverre kan daadwerkelijk sprake zijn van gelijkwaardige en vergelijkbare opleidingen, waar de maatschappij op kan vertrouwen? Waarom wordt bovendien de gelijkheid van resultaten niet veel meer centraal gesteld en benadrukt, om te voorkomen dat de indruk ontstaat dat de leeruitkomsten een eenvoudiger route zijn om hetzelfde papiertje te krijgen, zo vragen de leden.

Een opleiding is en blijft op grond van de WHW een samenhangend geheel van onderwijseenheden, gericht op de verwezenlijking van welomschreven doelstellingen op het gebied van kennis, inzicht en vaardigheden (in de praktijk ook wel de *Body of Knowledge and Skills* (BoKS) genoemd) waarover degene die de opleiding voltooit, dient te beschikken. Deze onderwijseenheden kunnen onderwijseenheden zijn die geen eenheden van leeruitkomsten zijn, en onderwijseenheden die eenheden van leeruitkomsten zijn. Beide eenheden hebben eenzelfde functie; zij vormen het samenhangende geheel, het geraamte, waaruit een opleiding is opgebouwd. Beide eenheden werken toe naar dezelfde doelstellingen op het gebied van kennis, inzicht en vaardigheden. Op het niveau van de BoKS is er dus geen verschil tussen een opleiding gebaseerd op onderwijseenheden dan wel op eenheden van leeruitkomsten. De instelling moet, bij zowel onderwijseenheden, als eenheden van leeruitkomsten duidelijk maken hoe elke eenheid gerelateerd is aan de beoogde eindkwalificaties.

²⁰ NVAO: Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie.

²¹ *Beoogde leerresultaten en (eenheden van) leeruitkomsten* – 25 november 2020.

2.3.1 Eenheden van leeruitkomsten

27.

De leden van de SGP-fractie vragen of de regering wil toelichten in welke bepalingen geregeld is dat bij het aanbieden van een opleiding op basis van leeruitkomsten minimaal ook een eenzijdig geprogrammeerd leeraanbod beschikbaar dient te zijn. Doelt de regering met dit eenzijdig geprogrammeerd leeraanbod op de reguliere opleiding?

De verplichting van instellingen om voor een geaccrediteerde opleiding een eenzijdig geprogrammeerd leeraanbod beschikbaar te stellen, volgt uit verschillende bepalingen in de WHW. Zo bepaalt artikel 1.3 dat universiteiten en hogescholen zijn gericht op het *verzorgen* van wetenschappelijk respectievelijk hoger beroepsonderwijs, bepaalt artikel 1.9 dat ten behoeve van het *verzorgen* van initieel onderwijs aanspraak bestaat op bekostiging en bepaalt artikel 1.12 dat aan de met goed gevolg afgelegde examens van initiële opleidingen *verzorgd* door rechtspersonen voor hoger onderwijs een graad is verbonden. Ook in veel andere artikelen die betrekking hebben op bekostigd en niet-bekostigd onderwijs (bijvoorbeeld de artikelen 5.3 tot en met 5.9 en 5.25) wordt gesproken over het *verzorgen* van een opleiding. Verder wordt gewezen op de verplichting om in het kader van de accreditatie de inhoud en opzet van het *onderwijsprogramma* te beoordelen. Daarbij geldt dat een verzwaarde toets nieuwe opleiding, voor de eerste opleiding die wordt verzorgd, plaats vindt op basis van het *volledige curriculum* van de opleiding. Bij een eenzijdig geprogrammeerd leeraanbod vindt het leerproces (met name) plaats aan de hand van een door de instelling aangeboden (algemeen) programma waarvan de leerdoelen, het daarbij horende geprogrammeerde leeraanbod, de wijze van toetsing en de studielast (uitgedrukt in studiepunten) expliciet zijn beschreven. Het eenzijdig geprogrammeerde leeraanbod zal dan ook inderdaad vaak overeenkomen met de, zoals de leden van de SGP-fractie het noemen, «reguliere» opleiding.

28.

Vindt de regering ook dat het aanbieden van opleiding op basis van leeruitkomsten niet mag betekenen dat voor bepaalde opleidingen geen aanbod op basis van onderwijseenheden meer beschikbaar is voor studenten?

Een opleiding die bestaat uit eenheden van leeruitkomsten is altijd verplicht om onderwijs aan te bieden (de gefaciliteerde leerroute). Dit betekent dat een opleiding inzichtelijk moet maken voor studenten van welk onderwijsaanbod de student gebruik kan maken en hoe dat aanbod gerelateerd is aan de eenheden van leeruitkomsten. Indien een student dus geen behoefte heeft aan een (gedeeltelijk) leerwegaafhankelijk pad dan moet hij altijd de gefaciliteerde leerroute kunnen volgen, bij elke eenheid van leeruitkomsten. In de praktijk kan dit neerkomen op het programma van onderwijseenheden zoals aangeboden in de voltijdse opleiding waarin niet wordt gewerkt met eenheden van leeruitkomsten, maar dat hoeft niet. Er kan ook gewerkt worden met ander onderwijsaanbod of met meer mogelijkheden tot keuze uit onderwijsaanbod. De regering vindt het niet noodzakelijk dat er voor een opleiding waarin gewerkt wordt met eenheden van leeruitkomsten ook een variant moet zijn met onderwijseenheden die geen eenheden van leeruitkomsten zijn, omdat met de bepalingen in het wetsvoorstel over de gefaciliteerde leerroute gewaarborgd is dat de student altijd gebruik kan maken van onderwijsaanbod.

Een opleiding kan voor het onderwijsaanbod waar de student gebruik van kan maken in de gefaciliteerde leerroute ook gebruik maken van onderwijsaanbod dat ontwikkeld is door een andere opleiding, als dat onderwijsaanbod relevant is in relatie tot de leeruitkomsten. Er is dus ruimte voor variatie in onderwijs en leeractiviteiten, mits helder is beschreven in de OER van welk onderwijsaanbod de student gebruik kan maken bij het samenstellen en volgen van zijn programma in de gefaciliteerde leerroute en hoe de student begeleid wordt bij het verwerven van eenheden van leeruitkomsten. Een opleiding blijft dus te allen tijde verplicht onderwijsactiviteiten aan te bieden.

29.

De leden van de SGP-fractie vragen eveneens waarom het volgens de regering niet mogelijk is om het definiëren van het onderwijsprogramma in termen van leeruitkomsten niet voor alle studenten van toepassing kan zijn, zonder daarmee de structuur van de opleiding voor alle studenten te wijzigen. Zou het werken aan de doelstellingen van het wetsvoorstel niet veel eenvoudiger zijn als alle resultaten in de vorm van leeruitkomsten worden gedefinieerd, zo vragen zij.

Het is mogelijk om alle resultaten van opleidingen in de vorm van leeruitkomsten te beschrijven. Leeruitkomsten kunnen ook gebruikt worden bij onderwijseenheden zoals we die op dit moment kennen in de WHW. Dit wijzigt de structuur van de opleiding niet; een opleiding is en blijft op grond van de WHW een samenhangend geheel van onderwijseenheden, gericht op de verwezenlijking van welomschreven doelstellingen op het gebied van kennis, inzicht en vaardigheden. Eenheden van leeruitkomsten maken een leerwegaafhankelijke invulling mogelijk. Van een leerwegaafhankelijke invulling is sprake als de student kiest voor leeractiviteiten buiten het onderwijsaanbod van de instelling, bijvoorbeeld door leeractiviteiten uit te voeren in de werkomgeving.

De regering wil met het wetsvoorstel het realiseren van flexibel onderwijs op basis van leeruitkomsten faciliteren, maar instellingen niet verplichten tot het werken met leerwegaafhankelijke leeruitkomsten. Het is aan de instellingen in het hoger onderwijs om keuzes te maken voor de wijze waarop zij de doelstellingen van onderwijseenheden formuleren, passend bij de visie op leren en onderwijs en de keuze voor onderwijsconcept en didactische werkwijze, die instellingen vanuit hun professionele autonomie en verantwoordelijkheid maken.

De eindresultaten van een opleiding blijven uiteraard wel gelijk qua inhoud en niveau, ongeacht de opleidingsvariant en al dan niet met mogelijkheden tot leerwegaafhankelijke invulling.

2.3.1.1 Voorbeelden varianten

30.

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering kan aangeven hoe de «catalogus» variant, waarbij studenten op instellingsniveau kunnen kiezen uit wat er instellingsbreed aangeboden wordt, werkt in relatie tot de opmerkingen in het wetsvoorstel/memorie van toelichting:

1. *«een opleiding is een blijft een samenhangend geheel van onderwijseenheden»;*
2. *«de te behalen eindkwalificatie van een opleiding blijft voor elke student gelijk»;*
3. *het doel van het experiment; «door de resultaten los te koppelen van de weg er naartoe, zouden opleidingen beter kunnen aansluiten bij de kennis die studenten al hebben en kon worden geprofiteerd van het leren op de werkplek»;*

4. *de afbakening van het huidige wetsvoorstel; alleen deeltijd- en duale studenten mogen deelnemen.*

Kan de regering tevens aangeven voor welke doelgroep deze variant met name interessant zou zijn, zo vragen de leden.

Een opleiding is en blijft op grond van de WHW «een samenhangend geheel van onderwijseenheden, gericht op de verwezenlijking van welomschreven doelstellingen op het gebied van kennis, inzicht en vaardigheden waarover degene die de opleiding voltooit, dient te beschikken». Deze onderwijseenheden kunnen onderwijseenheden zijn die geen eenheden van leeruitkomsten zijn, en onderwijseenheden die eenheden van leeruitkomsten zijn. Beide eenheden hebben eenzelfde functie; zij vormen het samenhangende geheel, het geraamte, waaruit een opleiding is opgebouwd. Beide eenheden werken toe naar dezelfde doelstellingen op het gebied van kennis, inzicht en vaardigheden op het eindniveau van de opleiding (de eindkwalificaties).

Het verschil tussen eenheden van leeruitkomsten en onderwijseenheden is dat bij onderwijseenheden sprake is van een directe relatie tussen de doelstellingen, de leeractiviteiten in het onderwijs in die eenheid en de toetsing daarvan. Bij eenheden van leeruitkomsten de leeruitkomsten op een leeuwegonafhankelijke manier worden verworven en aangetoond. Om deze «leeuwegonafhankelijkheid» mogelijk te maken, moet de beschrijving van de eenheden van leeruitkomsten daar logischerwijs aan aangepast worden. Dit betekent dat voor een eenheid van leeruitkomsten de leeruitkomsten beschreven moeten worden en de leeuwegonafhankelijke wijze van toetsing van die leeruitkomsten. Er is onderwijsaanbod waar de student gebruik van kan maken (gefaciliteerde leerroute, vastgelegd in de OER van de opleiding), maar de student kan ook (geheel of gedeeltelijk) kiezen voor het uitvoeren van leeractiviteiten buiten het onderwijsaanbod van de instelling.

Instellingen die werken met een digitale catalogus ten behoeve van de gefaciliteerde leerroute, gebruiken dat ook als een platform voor informatievoorziening over het onderwijsaanbod waar de student gebruik van kan maken. Daarbij wordt ook de relatie van dat aanbod met te realiseren leeruitkomsten inzichtelijk gemaakt voor de student. Hierdoor ontstaan er meer keuzemogelijkheden voor de student om in overleg met de opleiding te bepalen via welk onderwijsaanbod de student gaat werken aan het verwerven van de leeruitkomsten. In de «catalogus-variant» maakt de instelling inzichtelijk welke eenheden van leeruitkomsten gerelateerd zijn aan welk onderwijsaanbod. Op die manier wordt het inzichtelijk voor de student langs welke wegen en met welk onderwijsaanbod er gewerkt kan worden aan het verwerven van de benodigde kennis en vaardigheden voor het realiseren van leeruitkomsten. Dit vergroot het aantal keuzemogelijkheden aanzienlijk voor de student. Belangrijke randvoorwaarden hierbij zijn: goede begeleiding door docenten in dit keuzeprocess, een goede digitale catalogus waarin de koppelingen en mogelijkheden overzichtelijk staan weergegeven inclusief eventueel geldende voorwaarden (zoals instroomeisen) voor deelname aan bepaald onderwijsaanbod.

Naast het vergroten van de keuzemogelijkheden draagt het werken met de «catalogusvariant» ook bij aan betere samenwerking tussen opleidingen binnen een instelling en tot verbreding van het onderwijsaanbod, bijvoorbeeld met specialisaties. Veel opleidingen hebben vergelijkbaar onderwijsaanbod en vergelijkbare leeruitkomsten, met name waar die breed en generiek van aard zijn. Dat is ook gebleken in de uitvoeringspraktijk van opleidingen en instellingen in het experiment leeruitkomsten. Er zijn in het experiment ook instellingen die daardoor tot gedeeltelijke

gezamenlijkheid in het onderwijsaanbod van opleidingen zijn gekomen. Door afspraken te maken over welke opleiding welk onderwijsaanbod verzorgt, ook voor studenten van andere opleidingen, ontstaat ruimte om ook ander aanbod te verzorgen, passend bij het specifieke inhoudelijke karakter van de opleiding.

De afbakening van het wetsvoorstel tot deeltijd en duaal kan leiden tot een inperking van de mogelijkheden die de «catalogusvariant» biedt, als de instelling er voor kiest het onderwijsaanbod van de voltijdse opleiding niet op te nemen in de catalogus van onderwijsaanbod waar studenten deeltijd en duaal gebruik van kunnen maken.

De regering verwacht dat de catalogus-variant vooral interessant is voor studenten die verdieping en verbreding zoeken in hun leerweg. Ook biedt het interessante mogelijkheden voor studenten die in hun praktijk tegen een bepaald vraagstuk aanlopen waarvoor een interdisciplinaire benadering nodig is. De kennis die zij hiervoor nodig hebben zouden zij gericht kunnen opdoen bij een andere opleiding binnen de instelling.

2.3.2 Het studieplan

31.

De leden van de PvdA-fractie begrijpen dat de vorm van het studieplan vrij is, maar wel dient te voldoen aan een aantal wettelijke vereisten. Kan de regering nader toelichten waarom zij hierbij geen definitie heeft opgenomen van het begrip leeruitkomsten? Het wetsvoorstel vermeldt over de begeleiding enkel dat er afspraken worden gemaakt over de wijze waarop de student wordt begeleid en er in de praktijk per jaar ongeveer tweemaal een gesprek wordt gevoerd. Betekent dit dat de student concreet niet meer dan twee begeleidingsgesprekken kan claimen, zolang daarover niet zoiets is afgesproken in het studieplan? Is de regering bereid om in haar wetsvoorstel de begeleiding te kwantificeren, zodat duidelijk wordt hoe vaak een student begeleiding dient te krijgen, zo vragen de leden.

De regering is van mening dat goede studentbegeleiding nóg belangrijker is bij het werken met leeruitkomsten. Goede studentbegeleiding is echter nu ook al geborgd in de WHW waarbij niet een verplicht aantal begeleidingsgesprekken per jaar is vastgelegd. Dit wetsvoorstel vult de bestaande en verplichte zorg voor studenten aan met een verplicht studieplan, indien de student er voor kiest leeractiviteiten uit te voeren buiten het onderwijsaanbod van de instelling. De verplichting tot het hanteren van het studieplan geldt dus alleen voor de leerwegaanhangende invulling van (delen van) de opleiding. De regering hecht daarbij aan het autonome karakter van de instelling en de opleiding die vanuit eigen professionaliteit en verantwoordelijkheid passende keuzes maakt. Hierbij geldt het credo «vertrouwen vooraf, verantwoording achteraf». Dit betekent dat de NVAO bijzondere aandacht zal besteden aan de kwaliteit van de studentbegeleiding bij opleidingen die werken met leeruitkomsten tijdens visitaties en accreditaties. En zal de Inspectie van het Onderwijs hierop toezien indien er signalen gemeld worden over ondermaatse studentbegeleiding.

In gesprekken met de instellingen tijdens het experiment en in aanloop naar dit wetsvoorstel is geconstateerd dat het studieplan vooral een instrument is om het goede gesprek te voeren tussen studenten en docenten en dat het geen afvinklijstje moet worden of een papieren exercitie ter verantwoording. Indien goed toegepast, biedt het een gespreksleidraad en legt het duidelijk en helder de afspraken en verwachtingen vast tussen student en opleiding. In het wetsvoorstel is een algemene definitie opgenomen van een eenheid van leeruitkomsten en is

vastgelegd welke onderdelen minimaal opgenomen moeten worden in het studieplan. Verder is geregeld dat per maximaal 30 studiepunten een studieplan wordt vastgesteld, indien de student kiest voor een leerwegaafhankelijke invulling. Zoals is aangegeven in de memorie van toelichting, worden opleidingen gestimuleerd om het studieplan proactief in te zetten en te integreren in de kwaliteitszorg en studentbegeleiding van de opleiding. In het studieplan moet de wijze waarop de student wordt begeleid worden opgenomen. De regering is van mening dat hiermee voldoende waarborgen in het wetsvoorstel zitten voor de student zonder de professionele ruimte teveel in te perken voor opleidingen en docenten of de kaders voor de kwaliteitszorg al te rigide vast te zetten.

2.3.3 Het valideren van kennis en vaardigheden

32.

De leden van de CDA-fractie vragen wanneer studenten in de praktijk kiezen voor het vooraf aanvragen van vrijstellingen of voor het beoordelen van een examinerator op een leerwegaafhankelijke toets.

In de praktijk wordt er door studenten vooral gekozen voor het aanvragen van vrijstellingen indien zij bewijsstukken kunnen overleggen van andere, verwante of vergelijkbare opleidingen die zij in het verleden hebben gevolgd. Het aanvragen van vrijstellingen op basis van diploma's en certificaten is een relatief eenvoudige procedure. Het door de opleiding laten valideren van relevante ervaring en kennis kan bij de start van de opleiding of in de loop van de opleiding, in het kader van de leerwegaafhankelijke beoordeling van eenheden van leeruitkomsten. Veel studenten kiezen er bij de start van de opleiding voor om geen valideringsprocedure te doen, omdat dit veel tijd kost en gepaard gaat met onzekerheid over de resultaten in termen van vrijstellingen en verkorting van de opleidingsduur. De meeste studenten geven er daarom de voorkeur aan te starten met deelname aan onderwijsaanbod van de opleiding en hebben in die beginfase vooral de behoefte te wennen aan (opnieuw) onderwijs volgen, leren en studeren, de opleiding en instelling te leren kennen en deel uit te maken van de leergemeenschap met medestudenten. Uit de gesprekken met instellingen en studenten in het experiment leeruitkomsten is gebleken dat studenten meer gebruik maken van leerwegaafhankelijke toetsing (portfolio assessment e.d.) tijdens de opleiding om bepaalde leeruitkomsten aan te tonen die zij op basis van hun (werk)ervaring al gerealiseerd hebben, dan van valideringsprocedures voorafgaand aan of bij de start van de opleiding. En er zijn ook studenten die geen behoefte hebben aan het verkrijgen van vrijstellingen op basis van validering van relevante kennis en ervaring.

33.

De leden van de PvdA-fractie constateren dat leeruitkomsten doorgaans breed en holistisch zijn geformuleerd, wat veel afstemming vergt om deze juist te beoordelen en te valideren. Betekent de ongelofelijk zware taak waarvoor de examencommissies komen te staan, geen risico dat er grote verschillen ontstaan in de manier waarop het werken met leeruitkomsten in de praktijk wordt gebracht, zoals ook bleek tijdens het experiment?

In de praktijk vraagt het beoordelen en valideren van leeruitkomsten vooral om andere rollen en competenties van examinatoren. Bij een leerwegaafhankelijke toets zal de variatie aan beroepsproducten, bewijsstukken en beroepscontexten groot zijn. Een goed toetsingskader moet hier dus rekening mee houden. De regering erkent dus de verantwoordelijke taak die examinatoren en daarmee de examencommissie heeft op dit terrein. De opleidingen die deelnemen aan het experiment hebben juist op dit punt enorm geïnvesteerd in deskundigheidsbevor-

dering van assessoren, examinatoren en examencommissies. En er vindt veel kalibratie, afstemming en reflectie plaats. Binnen opleidingen en instellingen, maar ook tussen opleidingen van verschillende instellingen. Er is hierdoor veel expertise aanwezig op het vlak van leerwegaafhankelijk beoordelen en instellingen melden dat bij alle betrokkenen sprake is van vertrouwen in de kwaliteit en deugdelijkheid van de uitvoeringspraktijk bij deze beoordelingen. De NVAO kijkt hier tijdens de accreditatie ook nadrukkelijk naar en heeft bij de accreditatiebeoordelingen van opleidingen van deelnemende instellingen aan het experiment leeruitkomsten geen aanleiding gevonden om de kwaliteit van toetsen en beoordelingen in twijfel te trekken.

34.

Hoe reageert de regering – mede in het licht van de manier waarop in het bijzonder Hogeschool InHolland in het recente verleden hard werd afgerekend op zulke werkwijzen – op het gegeven dat basiskennis volgens docenten onvoldoende aan bod komt in flexibele opleidingstrajecten, zo vragen de leden van de PvdA-fractie.

Een opleiding is en blijft op grond van de WHW «een samenhangend geheel van onderwijseenheden, gericht op de verwezenlijking van welomschreven doelstellingen op het gebied van kennis, inzicht en vaardigheden waarover degene die de opleiding voltooit, dient te beschikken». Deze onderwijseenheden kunnen onderwijseenheden zijn die geen eenheden van leeruitkomsten zijn, en onderwijseenheden die eenheden van leeruitkomsten zijn. Beide eenheden hebben eenzelfde functie; zij vormen het samenhangende geheel, het geraamte, waaruit een opleiding is opgebouwd. Beide eenheden werken toe naar dezelfde doelstellingen op het gebied van kennis, inzicht en vaardigheden. En in beide gevallen zijn vergelijkbare waarborgen rondom studentbegeleiding, kwaliteitszorg en onderwijsaanbod waar de student gebruik van kan maken.

In het geval van eenheden van leeruitkomsten zijn er mogelijkheden voor studenten om leerwegaafhankelijk een eigen route te volgen, maar te allen tijde blijven leeruitkomsten gerelateerd aan de kennisbasis.

Indien een opleiding kiest om met eenheden van leeruitkomsten te gaan werken, dan blijft de opleiding verplicht om een gefaciliteerde leerroute aan te bieden voor studenten die niet kiezen voor een (volledig) leerwegaafhankelijke invulling van pad. Een gefaciliteerde leerroute bestaat uit onderwijsaanbod dat het realiseren van de leeruitkomsten ondersteunt, dat studeerbaar is en waarbij de student goed begeleid wordt. De kennisbasis maakt hier deel van uit. Indien een student kiest voor een leerwegaafhankelijk pad, wordt een studieplan opgesteld met de student waaruit duidelijk wordt hoe de student de leeruitkomsten en daarmee ook de kennisbasis gaat verwerven. Ongeacht of de student gebruik maakt van de gefaciliteerde leerroute, een leerwegaafhankelijke invulling of een combinatie van beide, de leeruitkomsten en beoordelingscriteria blijven gelijk. Via een leerwegaafhankelijke beoordeling van bewijsstukken, eventuele beroepsproducten en vaak een assessment zal de student moeten aantonen over de kennisbasis te beschikken. Het wetsvoorstel kent dus waarborgen dat de basiskennis ook bij opleidingen die zijn opgebouwd uit eenheden van leeruitkomsten door de student wordt verworven. Hier wordt op gestuurd via het onderwijsaanbod in de gefaciliteerde leerroute, in de formulering van de leeruitkomsten en in de leerwegaafhankelijke beoordeling.

35.

De leden van de SGP-fractie hebben al lezende de indruk gekregen dat de bedoeling van het werken met leeruitkomsten steeds meer verschuift van

het aansluiten bij de situatie van de student naar het erkennen en valideren en daardoor versnellen van opleidingen. Zij hebben de indruk dat verschillende doelstellingen door elkaar (kunnen) gaan lopen en elkaar in de weg (kunnen) gaan zitten. Graag zouden ze hierover een reflectie van de regering horen.

De regering is van mening dat aansluiten bij de situatie van studenten, het bieden van meer regie op het eigen studiepad en faciliteren van rijke(re) leeromgevingen nog steeds de voornaamste doelstellingen zijn van het werken met leeruitkomsten. Dat neemt niet weg dat voor een belangrijke doelgroep, de werkende (of werkzoekende) student die (veel) ervaring heeft en sneller wil en kan, leeruitkomsten ook bijzondere mogelijkheden biedt voor valideren en versnellen. Dat daardoor de toegankelijkheid en aantrekkelijkheid van de opleiding wordt vergroot is van belang in het kader van een leven lang ontwikkelen en de grote behoefte op de arbeidsmarkt door de krapte. Daarnaast is het niet zinvol studenten te dwingen zaken te leren die zij aantoonbaar al beheersen. Maar in essentie maken eenheden van leeruitkomsten vooral leerwegaafhankelijkheid mogelijk en daarmee persoonlijke leerpaden. Dat is voor uiteenlopende doelgroepen interessant.

36.

In het artikelsgewijze deel van de toelichting lezen de leden pas onomwonden dat het wetsvoorstel niet wijzigt aan de bestaande mogelijkheden van vrijstelling en erkenning. Klopt het dat niet de indruk moet gaan ontstaan dat dit wetsvoorstel vooral een nieuwe vorm van EVC²²-procedure beoogt? Vindt de regering ook dat dit wetsvoorstel primair een andere, flexibelere manier van studeren regelt en niet zozeer een snellere manier van studeren, zo vragen de leden.

Het wetsvoorstel beoogt inderdaad primair flexibel onderwijs en een flexibele manier van studeren te faciliteren. Het flexibel en op maat aansluiten op relevante kennis en kunde waar de student aantoonbaar over beschikt kan daar deel van uitmaken. De WHW kent al bepalingen op het gebied van vrijstellingen en EVC, waar in het wetsvoorstel niets aan wordt gewijzigd. De regering is het derhalve met de leden van de SGP-fractie eens dat niet de indruk moet ontstaan dat dit wetsvoorstel vooral een nieuwe vorm van EVC-procedure beoogt.

2.3.4 Medezeggenschap

37.

De leden van de D66-fractie lezen dat de opleidingscommissie instemmingsrecht heeft op het gedeelte van de OER waarin het proces rondom de totstandkoming van het studieplan, de begeleiding die de student kan verwachten en de rol van de instelling en de docent wordt vastgelegd. Voor het gebruik van het studieplan binnen de opleiding hebben de faculteitsraad dan wel de medezeggenschapsraad instemmingsrecht en de opleidingscommissie adviesrecht. De leden vinden de betrokkenheid van docenten en studenten bij de keuze voor flexibilisering belangrijk. Hoe staat de regering tegenover instemmingsrecht en/of adviesrecht bij keuze voor leeruitkomsten? Welke voor- en nadelen ziet de regering bij het versterken van de rechten van de medezeggenschap, zo vragen zij.

38.

De leden van de SP-fractie vinden het jammer dat de opleidingscommissies enkel adviesrecht hebben. De leden hechten veel waarde aan draagvlak om eventueel te werken met leeruitkomsten. De regering kiest ervoor om de faculteitsraad bij universiteiten en medezeggenschapsraad

²² EVC: Erkennen Verworven Competenties.

bij hogescholen instemmingsrecht te geven. De leden zouden graag zien dat opleidingscommissies ook instemmingsrecht krijgen, zodat het draagvlak voldoende wordt aangetoond en vragen de regering dit alsnog te wijzigen.

39.

De leden van de PvdA-fractie constateren dat op grond van dit wetsvoorstel voor de opleidingscommissie een adviesrecht wordt toegekend ten aanzien van het gebruik van het studieplan binnen de opleiding maar de faculteitsraad bij universiteiten en de medezeggenschapsraad bij hogescholen krijgen instemmingsrecht. Kan de regering nader toelichten welke overwegingen hieraan ten grondslag liggen? De leden vrezen dat dit het risico met zich meebrengt dat er op centraal niveau besluiten vallen die in de praktijk niet uitvoerbaar zijn of die niet kunnen rekenen op draagvlak, een door het team gedeelde visie en waarborgen voor de kwaliteit. Waarom gaat de regering voorbij aan dit risico, zo vragen de leden.

De regering is van mening dat een instemmingsrecht bij het besluit om een opleiding op te bouwen op basis van eenheden van leeruitkomsten niet passend zou zijn binnen de huidige interne governancestructuur van een instelling. De keuze om een opleiding in te richten op basis van eenheden van leeruitkomsten is een bevoegdheid van het instellingsbestuur. Om ervoor te zorgen dat het bestuur ook daadwerkelijk kán besturen, is ervoor gekozen om besluiten die onderdeel zijn van de dagelijkse besluitvoering, alleen bij het instellingsbestuur neer te leggen. De medezeggenschap op een instelling heeft de mogelijkheid om bij dergelijke besluiten gebruik te maken van het recht op (ongevraagd) advies, waar het instellingsbestuur vervolgens ook op dient te reageren. De regering vindt deze manier van betrokkenheid van de medezeggenschap bij de keuze om te werken met eenheden van leeruitkomsten afdoende.

De regering heeft de regeling met betrekking tot de betrokkenheid van medezeggenschap ten aanzien van de procedure rond het studieplan naar aanleiding van de vragen en opmerkingen van de leden van de SP-fractie en de PvdA-fractie heroverwogen. De regering is het met deze leden eens dat, gezien hun verantwoordelijkheid voor het waarborgen van de kwaliteit van een opleiding, het logisch zou zijn als de opleidingscommissies op een andere wijze worden betrokken bij het proces rondom de totstandkoming van het studieplan, dan met het huidige wetsvoorstel is voorzien. De regering is het met de leden van de SP-fractie eens dat de opleidingscommissie op een instelling instemmingsrecht op de werkwijze bij de totstandkoming van het studieplan zouden moeten hebben. Om te voorkomen dat er op een instelling meerdere medezeggenschapsgremia zijn die een instemmingsrecht hebben op eenzelfde onderwerp, kiest de regering ervoor om dit instemmingsrecht enkel aan de opleidingscommissie toe te kennen. De regering zal dit regelen bij nota van wijziging.

2.4 Verankering experiment «accreditatie onvolledige opleidingen»

40.

De leden van de SGP-fractie lezen dat de regering eigenlijk van mening is dat wettelijke verankering van het experiment onvolledige opleidingen niet nodig en wenselijk is, maar dat dit met het oog op een specifieke instelling in het kader van het lerarentekort toch wenselijk wordt geacht. Deze leden vragen of de regering heeft overwogen een wettelijke uitzondering en overgangsrecht te creëren voor deze instelling, zodat de wet niet «vervuild» wordt met op zichzelf onnodige regels.

De regering acht overgangsrecht met betrekking tot de onvolledige opleidingen die deelnamen aan het experiment onvolledige opleidingen bij nader inzien nodig en heeft hiertoe de bij de onderhavige nota gevoegde nota van wijziging ingediend. Ter onderbouwing hiervan wijst de regering op het volgende. De instelling is verplicht om onderwijsaanbod (de gefaciliteerde leerroute) te verzorgen voor opleidingen op basis van eenheden van leeruitkomsten. Dit betekent tegelijkertijd dat met het onderhavige wetsvoorstel, anders dan de memorie van toelichting vermeldt, het experiment accreditatie onvolledige opleidingen niet volledig wordt verankerd. Dit experiment maakt het immers mogelijk voor rechtspersonen voor hoger onderwijs om deeltijdse en duale bachelopleidingen op basis van eenheden van leeruitkomsten aan te bieden waarbij het onderwijsaanbod beperkt is tot de afsluitende fase van de opleiding. Volledige wettelijke verankering van het experiment vindt de regering onwenselijk, omdat hiermee rechtspersonen voor hoger onderwijs toe zouden kunnen treden tot het stelsel voor hoger onderwijs terwijl zij niet voor de gehele opleiding een gefaciliteerde leerroute kunnen aanbieden. In dat geval wordt voor een deel van de opleiding in het geheel geen onderwijs verzorgd door de instelling. Aangezien maar één rechtspersoon voor hoger onderwijs heeft deelgenomen aan het experiment, acht de regering bij nader inzien onvoldoende nut en noodzaak aanwezig voor een dergelijke ingrijpende wijziging. De regering vindt het echter ongewenst dat de enige deelnemer aan het experiment zijn 16 (onvolledige) opleidingen die op grond van het experiment zijn geaccrediteerd moet beëindigen met ingang van inwerkingtreding van het wetsvoorstel, gelet op het grote maatschappelijk belang van deze opleidingen en het lerarentekort. Om die reden wordt met de nota van wijziging een bepaling van overgangsrecht in de WHW opgenomen die de deelnemer aan het experiment in staat stelt om de opleiding om te zetten naar een volledige opleiding ofwel de opleiding gezamenlijk aan te bieden met een andere instelling voor hoger onderwijs, zoals bedoeld in artikel 7.3c WHW. In het eerste geval kan de rechtspersoon voor hoger onderwijs bovendien overwegen om de opleiding over te dragen aan een andere instelling voor hoger onderwijs. Een dergelijke overdracht kost tijd, mede vanwege de eventuele benodigde doelmatigheidsbeoordeling. Maar ook een gezamenlijke opleiding ontwikkelen met een andere instelling kost tijd. De in de overgangsbepaling opgenomen bevoegdheid voor het accreditatieorgaan om in het kader van de eerste herbeoordeling na inwerkingtreding van het wetsvoorstel te besluiten dat de accreditatie bestaande opleiding al dan niet onder voorwaarden behouden blijft voor een termijn van zes jaar, geeft de instelling de benodigde tijd.

3. Uitvoering

41.

De leden van de VVD-fractie lezen dat DUO²³ aangeeft dat de uitvoeringsconsequenties verbonden aan het wetsvoorstel beperkt zijn. Kan de regering uitleggen hoe het kan dat de uitvoering van DUO volgens DUO beperkt is, terwijl tegelijk gesteld wordt in het wetsvoorstel dat duur en intensiteit van het studiepad kunnen gaan variëren, het begrip «nominaal studeren» opnieuw tegen het licht gehouden zal moeten worden en in dat verlengde misschien ook de bekostiging en de studiefinanciering? Hoe gaat de regering de bekostiging en financiering van studiepaden met een variërende duur en intensiteit van het «nominaal studeren» invulling geven, zo vragen de leden.

In geval van een opleiding op basis van leeruitkomsten kunnen de duur en intensiteit van het studiepad meer gaan variëren tussen studenten

²³ DUO: Dienst Uitvoering Onderwijs.

waardoor het aannemelijk is dat sommige studenten er korter of juist langer over gaan doen. Dit brengt echter geen verandering mee op het terrein van de studiefinanciering. Het werken met leeruitkomsten zal geheel binnen de bestaande kaders met betrekking tot studiefinanciering plaatsvinden. Een student die zich inschrijft voor een voltijdse of duale opleiding op basis van eenheden van leeruitkomsten heeft, net als het geval is bij inschrijving voor een opleiding op basis van onderwijseenheden, recht op studiefinanciering vanaf de eerste dag van de maand waarin hij hoger onderwijs is gaan volgen. Er treden als gevolg van dit wetsvoorstel geen veranderingen op, bijvoorbeeld wat betreft nominale studieduur, waardoor behoefte ontstaat aan aanpassing van de kaders die gelden voor studiefinanciering. Ook de bekostiging van studiepaden met een variërende duur en intensiteit blijft gelijk aan de huidige wijze van bekostiging. Instellingen ontvangen bekostiging voor studenten die zijn ingeschreven op de peildatum (1 oktober) tot hun inschrijvingsduur gelijk is aan de nominale studieduur van de opleiding. Voor een hbo-bacheloropleiding is dat bijvoorbeeld 4 jaar. Doet een student langer dan 4 jaar over die opleiding, dan ontvangt de instelling na dat vierde jaar geen inschrijvingsbekostiging meer voor de betreffende student. Dat verandert niet met dit wetsvoorstel. Het begrip «nominaal studeren» zal weliswaar opnieuw tegen het licht gehouden moeten worden en in dat verlengde misschien ook de bekostiging en de studiefinanciering, maar na vijf jaar experimenteren is het nog te vroeg voor conclusies hieromtrent. Het Ministerie van OCW neemt dit als onderdeel mee in de evaluatie en monitoring over vijf jaar.

42.

De leden van de VVD-fractie lezen dat het NVAO een advies heeft uitgebracht over de verankering van de kaders van het experiment leeruitkomsten in de WHW. In dat advies is aangegeven dat de bestaande beoordelingskaders voor accreditatie geen aanpassing behoeven. Op dit moment is de regering bezig met pilots voor een nieuw accreditatiestelsel. Wat gaat het effect zijn van het nieuwe accreditatiestelsel op de wet leeruitkomsten hoger onderwijs? Hoe wordt de wet leeruitkomsten hoger onderwijs meegenomen in de pilots van het nieuwe accreditatiestelsel, zo vragen de leden.

Het Experiment instellingsaccreditatie met lichtere opleidingsaccreditatie (ILO) loopt van 2018 tot 2024 en de vormgeving van dit experiment is voorafgaand aan de start van het experiment vastgelegd. Instellingsaccreditatie heeft onder meer tot doel het kwaliteitszorgstelsel meer toekomstbestendig te maken door te zorgen dat het beter is toegerust op de flexibilisering in het onderwijs. Hiermee is beoogd dat de instellingen die geaccrediteerd hoger onderwijs aanbieden door de NVAO beoordeeld worden aan de hand van een zesjaarlijkse toets over het interne kwaliteitszorgsysteem van de instelling. Periodieke opleidingsbeoordelingen op basis van onafhankelijke en deskundige peer review blijven verplicht, maar worden uitgevoerd onder regie van de instellingen zelf.

Voor wat betreft het effect van het nieuwe accreditatiestelsel op de wet leeruitkomsten hoger onderwijs: het nieuwe stelsel past bij de ruimte die met het wetsvoorstel leeruitkomsten wordt gecreëerd om binnen de opleiding voor studenten een gepersonaliseerde leerroute samen te stellen, doordat de opleidingsbeoordeling zo kan worden ingericht dat die optimaal aansluit bij het door de opleiding gekozen profiel en (als van toepassing) de verschillende leerroutes die binnen de opleiding te volgen zijn door studenten.

4. Financiële gevolgen

43.

De leden van de VVD-fractie lezen dat de keuze voor het werken met leeruitkomsten tijdelijk is gestimuleerd met een subsidie voor de veranderopgave in het experiment. Hierbij is bijvoorbeeld OCW-beleid gericht op de krapte sectoren onderwijs, techniek en zorg. Verwacht de regering dat ook zonder deze subsidie opleidingen binnen krapte sectoren zullen gaan/blijven werken met leeruitkomsten? Hoe gaat de regering ervoor zorgen dat deze opleidingen blijven werken met leeruitkomsten, zo vragen zij.

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is aangegeven dat opleidingen die deelnemen aan het experiment met name aangeven aanvang- en ontwikkelkosten te hebben. De subsidieregeling voorafgaand aan het experiment was hiervoor bedoeld. Uit het onderzoek van ResearchNed blijkt voorts dat eenmaal opgestart, het bekostigde opleidingen veelal lukt om het flexibele concept te organiseren binnen die bestaande financiële kaders van de lumpsumbekostiging.²⁴

44.

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen in de memorie van toelichting dat het werken met leeruitkomsten geheel binnen de bestaande financiële kaders zal plaatsvinden. Tevens lezen zij dat het Ministerie van OCW over vijf jaar evalueert of het begrip «nominaal studeren» tegen het licht moet worden gehouden en in het verlengde daarvan ook de bekostiging en de studiefinanciering. Het Ministerie van OCW heeft in 2021 opdracht gegeven aan Berenschot om een verkenning te doen naar de samenhang tussen de introductie van vormen van flexibele deelname aan het hoger onderwijs en de bekostigingssystematiek. Berenschot constateert dat wanneer een grotere doelgroep studenten in aanmerking komt voor flexstuderen, dit ingrijpende financiële gevolgen heeft voor de instellingen, DUO en Studielink. Uit de resultaten van het experiment leeruitkomsten blijkt dat er een toename is in het aantal studenten. Daar bovenop lezen de leden in de memorie van toelichting dat er veel enthousiasme is over het experiment. Toch lezen de leden dat op dit moment de bekostigingssystematiek niet tegen het licht gehouden moet worden. De leden vragen de regering hoe het Berenschotrapport is meegenomen in de totstandkoming van het wetsvoorstel.

Berenschot heeft in opdracht van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap onderzoek gedaan naar mogelijke financiële effecten op de inkomsten en uitgaven voor instellingen bij een beperkte dan wel brede introductie van flexstuderen en de eventuele wenselijkheid om de bekostiging hierop aan te passen. Flexstuderen betreft daarbij het voor de student vergemakkelijken van versnellen of juist vertragen van het studietempo in reguliere opleidingen in het hoger onderwijs (het zogenoemde betalen per studiepunten). Het onderzoek heeft geen betrekking op de inrichting van opleidingen en staat dan ook los van het onderhavige wetsvoorstel, waarmee het experiment leeruitkomsten wordt verankerd. De regering verwijst hierbij naar het antwoord op vraag 4. Het eindrapport van Berenschot is dan ook niet meegenomen in de totstandkoming van het onderhavige wetsvoorstel.²⁵

²⁴ Rapportage eindevaluatie experiment leeruitkomsten – flexibilisering deeltijd en duaal hoger onderwijs, ResearchNed – bijlage bij de brief van de Minister van OCW aan de Tweede Kamer van 19 mei 2021, p. 29; Kamerstukken II 2020/21, 31 288, nr. 909.

²⁵ Berenschot (2021) Een scenarioanalyse op financiële en uitvoeringseffecten flexibele deelname in het hoger onderwijs.

45.

Voorts vragen deze leden of er een risico is voor de bekostiging door de overheid en onderwijsinstellingen bij een sterke toename van studenten binnen de vijf jaar tot de geplande evaluatie. Tevens vragen de leden of de regering nader kan onderbouwen waarom de regering het nu niet noodzakelijk acht maatregelen rondom studiefinanciering te treffen, gezien de geplande herinvoering van de basisbeurs per studiejaar 2023/2024.

Het werken met leeruitkomsten zal geheel binnen de bestaande financiële kaders (bekostiging, collegegeld, studiefinanciering voor duale opleidingen) plaatsvinden. In paragraaf 6 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is toegelicht op welke wijze de extra kosten in verband met het werken met leeruitkomsten zijn gedekt. Uit het onderzoek van ResearchNed blijkt voorts dat eenmaal opgestart, het bekostigde opleidingen veelal lukt om het flexibele concept te organiseren binnen de bestaande financiële kaders (overheidsbekostiging).²⁶ In de lumpsumbekostiging van de instelling is namelijk voorzien in dit type innovatiekosten. Voor een student verandert er financieel gezien nauwelijks iets. De student schrijft zich nog steeds in voor een opleiding en een studiejaar. De duur en intensiteit van het studiepad kunnen wel meer gaan variëren tussen studenten waardoor het aannemelijk is dat sommige studenten er korter of juist langer over gaan doen.

Het begrip «nominaal studeren» zal opnieuw tegen het licht gehouden moeten worden en in dat verlengde misschien ook de bekostiging en de studiefinanciering. Na vijf jaar experimenteren is het echter nog te vroeg voor conclusies hieromtrent. Het Ministerie van OCW neemt dit als onderdeel mee in de evaluatie en monitoring over vijf jaar.

5. Advies en consultatie

5.1 Advies

46.

De leden van de CDA-fractie vragen of ook individuele universiteiten hebben gereageerd tijdens de internetconsultatie van dit wetsvoorstel. Wat waren de kenmerken van de pleiters voor het behoud van het bindend studie-advies in dit wetsvoorstel; ging het om individuele instellingen, hbo of wo en hadden zij deelgenomen aan het experiment?

Ja, ook vanuit universiteiten is gereageerd tijdens de internetconsultatie van dit wetsvoorstel. Er zijn reacties ontvangen van een individuele universiteit, de koepelorganisatie van universiteiten en namens een groep mensen die vanuit meerdere universiteiten (en hogescholen) werken aan vernieuwingen op het gebied van onder meer flexibilisering. Degenen die pleiten voor het behoud van het bindend studie-advies zijn zowel te vinden onder mensen van instellingen die aan het experiment deelnemen als van instellingen die niet aan het experiment deelnemen en komen zowel uit wo als hbo. Het is wel zo dat de pleiters voor het behoud van het bindend studie-advies relatief vaker niet deelnemen aan het experiment leeruitkomsten en relatief vaker verbonden zijn aan het wo.

47.

Welke impact verwacht de regering van haar voornemen om het bindend studie-advies aan te passen (naar een doorstroomnorm) op het voorliggende wetsvoorstel, zo vragen de leden.

²⁶ Rapportage eindevaluatie experiment leeruitkomsten – flexibilisering deeltijd en duaal hoger onderwijs, ResearchNed – bijlage bij de brief van de Minister van OCW aan de Tweede Kamer van 19 mei 2021, p. 29; Kamerstukken II 2020/21, 31 288, nr. 909.

De Minister van OCW heeft de Tweede Kamer bij brief van 9 mei 2023 geïnformeerd over zijn plannen omtrent het wetsvoorstel bindend studieadvies (bsa).²⁷ Bij de verdere uitwerking van het wetsvoorstel zal rekening worden gehouden met de (mogelijke) verankering van eenheden van leeruitkomsten in de WHW. Daarnaast wil de regering benadrukken dat ook onder de huidige wet instellingen niet verplicht zijn om aan het studieadvies een bindende afwijzing te verbinden. De wet verlangt van instellingen alleen dat ze de student een studieadvies geven.

5.2 Consultatie

5.2.1 Verhouding leeruitkomsten en onderwijseenheden

48.

De leden van de SGP-fractie constateren dat in de voorbereiding verschillende alternatieven voor een wettelijke regeling van leeruitkomsten de revue zijn gepasseerd. De regeling van het wetsvoorstel komt op deze leden nog onvoldoende doorzichtig over, juist doordat de eenheid van leeruitkomsten als uitwerking van de onderwijseenheid wordt gepositioneerd. Deze leden wijzen er echter op dat de huidige opbouw van onderwijseenheden, de essentie van een onderwijseenheid, juist wezenlijk anders van aard is dan het werken met leeruitkomsten. Waarom ligt het dan voor de hand om de werkwijze van de leeruitkomsten als een uitwerking van de onderwijseenheid te beschouwen? Zijn ze naar hun aard niet zodanig tegengesteld dat ze een andere positionering vergen, zo vragen zij.

Beide eenheden vormen de bouwstenen van een opleiding en zijn gericht op hetzelfde doel – de verwezenlijking van welomschreven doelstellingen op het gebied van kennis, inzicht en vaardigheden waarover degene die de opleiding voltooit, dient te beschikken. Gelet hierop ligt het in de rede de eenheid van leeruitkomsten te positioneren als een onderwijseenheid. Het verschil tussen eenheden van leeruitkomsten en onderwijseenheden niet zijnde eenheden van leeruitkomsten, zit in de wijze waarop voornoemde doelstellingen worden bereikt. In het geval van eenheden van leeruitkomsten geldt dat de doelstellingen op een leerwegaanhangende wijze kunnen worden bereikt en aangetoond; de student hoeft bij deze eenheden geen gebruik te maken van het onderwijsaanbod in de gefaciliteerde leerroute. Dit verschil wordt tot uitdrukking gebracht in de definitie van eenheid van leeruitkomst.

De regering wijst er verder op dat in de praktijk veelal sprake zal zijn van een hybride model; studenten nemen deel aan het ondersteunende onderwijs dat door de opleiding wordt verzorgd en maken vooral bij het werkend leren en bij de beroepsproducten waarmee men eenheden van leeruitkomsten aantoot gebruik van de ruimte voor flexibele invulling. Juist het feit dat een eenheid van leeruitkomsten is gedefinieerd als een specifieke onderwijseenheid, maakt het aanbieden van tussenvormen mogelijk.

5.2.2 Bindend studieadvies

49.

De leden van de D66-fractie merken op dat de regering op dit moment in gesprek is met instellingen en studentenorganisaties over een aanpassing van het bindend studieadvies. De leden zijn van mening dat het bindend studieadvies in de weg staat aan de regie van de student op het eigen onderwijs en vinden het daarom belangrijk dat het bindend studieadvies wordt aangepast. Tegelijkertijd regelt dit wetsvoorstel dat instellingen

²⁷ Kamerstukken II 2022/2023, 31 288, nr. 1039.

ervoor kunnen kiezen om het bindend studieadvies toe te passen. Is de aanpassing van het bindend studieadvies in het experiment leeruitkomsten gekoppeld aan de algemene aanpassing aan het bindend studieadvies?

Zoals eerder opgemerkt zal, gezien de volgordelijkheid van het Wetsvoorstel leeruitkomsten hoger onderwijs en een mogelijk voorstel omtrent een gewijzigd bindend studieadvies, indien van toepassing, in het laatstgenoemde voorstel rekening worden gehouden met de verankering van eenheden van leeruitkomsten in de WHW. Dit betekent dat een aangepaste regeling ook zal gaan gelden voor studenten die een opleiding volgen die bestaat uit eenheden van leeruitkomsten. Voor zover de leden van de D66-fractie veronderstellen dat voorliggend wetsvoorstel iets aanpast in de huidige bepaling omtrent het bindend studieadvies, dan wil de regering graag benadrukken dat deze veronderstelling onjuist is. Instellingen zijn reeds op grond van de huidige wetgeving omtrent het bindend studieadvies niet verplicht om aan het studieadvies een bindende afwijzing te verbinden. De wet verlangt van instellingen alleen dat ze de student een studieadvies geven.

50.

Hoe kijkt de regering naar het bindend studieadvies in flexibele opleidingstrajecten, zo vragen de leden.

Het wetsvoorstel leeruitkomsten heeft geen betrekking op de programmering van de studielast van opleidingen. Het heeft ook geen betrekking op afwijkende aantallen studiepunten waar een student in een bepaald studiejaar onderwijs voor volgt (en naar rato voor betaalt). In het wetsvoorstel leeruitkomsten zijn daarom geen bepalingen opgenomen over het bindend studieadvies, zodat de bestaande bepalingen in de WHW van toepassing blijven. Dat betekent bijvoorbeeld dat instellingen de ruimte hebben om voor iedere opleiding te bepalen of al dan niet wordt gewerkt met een bindend studieadvies en dat bij deeltijdopleidingen op een ander moment dan aan het einde van het eerste studiejaar een (bindend) studieadvies gegeven kan worden. Over de bredere toekomst van het bsa en de invulling van het regeerakkoord op dit vlak zal de regering de Kamer nog dit voorjaar informeren.

5.2.3 Onderwijsaanbod

51.

De leden van de SGP-fractie ontvangen graag een nadere toelichting van de mate waarin instellingen geacht worden onderwijsactiviteiten aan te bieden. Binnen de logica van het wetsvoorstel zou het namelijk een logisch gedachte kunnen lijken dat de instelling niet veel meer doet dan te valideren dat een werknemer reeds aan zoveel leeruitkomsten voldoet dat de opleiding vrijwel volledig is doorlopen. De opleiding behelst in een dergelijk geval niet veel meer dan het valideren en erkennen van verworven vaardigheden en competenties. Toch blijkt de regering dat niet wenselijk te vinden. Kan de regering uitleggen waar de grens dan wel ligt en wat een duidelijk toetsbaar criterium voor instellingen is dat wildgroei in het veld voorkomt, zo vragen zij.

Indien een opleiding kiest om volledig met eenheden van leeruitkomsten te gaan werken dan blijft de opleiding verplicht om een gefaciliteerde leerroute aan te bieden voor studenten die niet kiezen voor een leerwegaafhankelijk pad. Een gefaciliteerde leerroute bestaat uit onderwijsaanbod dat studeerbaar is en waarbij de student goed begeleid wordt. Indien de student geheel of gedeeltelijk voor een eigen invulling van leeractiviteiten kiest buiten dat onderwijsaanbod, bijvoorbeeld door

de eigen werkomgeving te benutten voor het uitvoeren van leeractiviteiten gericht op het realiseren van leeruitkomsten, dan zal de docent met de student afspraken maken en vastleggen in het studieplan over hoe de student gaat werken aan beroepsproducten waarmee de leeruitkomsten aangetoond kunnen worden. In de praktijk van de opleidingen in het experiment is te zien dat veelal sprake is van een hybride model, waarin de gefaciliteerde leerroute wordt gecombineerd met leerwegaanhangende leeractiviteiten: de student volgt (delen van) het onderwijsaanbod van de instelling om gericht de juiste kennis en vaardigheden op te doen en benut de praktijkomgeving om bepaalde beroepshandelingen en beroepstaken uit te voeren en beroepsproducten te ontwikkelen waarmee de realisatie van leeruitkomsten wordt aangetoond.

5.2.4 Propedeuse

52.

De leden van de D66-fractie merken op dat in het hoger beroepsonderwijs een propedeuse belangrijk kan zijn voor studenten die willen doorstromen naar het wetenschappelijk onderwijs. In dit wetsvoorstel hebben hogescholen zelf de ruimte om ervoor te kiezen om de propedeuse in stand te laten. De leden vinden soepele doorstroom en goede aansluiting tussen het hoger beroepsonderwijs en het wetenschappelijk onderwijs belangrijk. Welke mogelijkheden ziet de regering om een soepele doorstroom van het hbo naar het wetenschappelijk onderwijs te stimuleren en te borgen bij opleidingen die werken met leeruitkomsten, zo vragen de leden.

Met het wetsvoorstel wordt geregeld dat het instellingsbestuur er voor kan kiezen om bij een opleidingsvariant die geheel bestaat uit eenheden van leeruitkomsten geen propedeutische fase te hanteren. Het is aan de instelling en de opleiding om daar een goede afweging in te maken. Indien men er voor kiest geen propedeutische fase te hanteren, is het de verantwoordelijkheid van de instelling om afspraken over doorstroom naar wo-opleidingen te maken met wo-instellingen, indien sprake was van doorstroommogelijkheden op basis van het propedeutisch getuigschrift hbo. Uiteraard dient de instelling ook zorg te dragen voor goede informatievoorziening aan de student over de mogelijkheden en voorwaarden voor doorstroom naar het wo.

5.2.5 Voltijd

53.

De leden van de D66-fractie merken op dat de regering in het nader rapport aangeeft dat ze zich gaat beraden over een eventuele uitbreiding van de wet naar voltijdopleidingen in de toekomst. De NVAO noemt de flexibilisering bij de deelnemende instellingen een duurzame poging om het leren van volwassenen in het hoger onderwijs nieuwe kansen te bieden. De leden zien in flexibilisering een fundamentele verandering van de manier van de inrichting van ons onderwijs. De leden begrijpen daarom ook de behoedzaamheid van de Raad van State en de regering. Tegelijkertijd zijn de leden benieuwd naar de toekomstige plannen van de regering met betrekking tot dit experiment. Welke mogelijkheden ziet de regering om experimenteeruimte te bieden aan voltijdopleidingen? Hoe zorgt de regering ervoor dat de ingezette ontwikkeling op de instellingen die deelnemen aan het experiment niet wordt geremd, zo vragen de leden.

54.

De leden van de SP-fractie merken op dat de reikwijdte van de wet vooralsnog wordt beperkt tot duale- en deeltijd opleidingen. Voltijdsopleidingen maakten geen onderdeel uit van het experiment. Daarom

begrijpen de leden niet waarom de regering wel de intentie heeft om de wet in de toekomst te verbreden naar voltijdsopleidingen. Studenten van voltijdsopleidingen zijn nog relatief jong en hebben nog weinig zicht op de inhoud van de opleidingen. Zij kunnen daarom wellicht geen goede keuzes maken als het gaat om het curriculum.

De regering benut de toekomstverkenning flexibilisering om te bezien op welke manier flexibel onderwijs in de toekomst vorm kan krijgen en welke aanpassingen van wet- en regelgeving nodig zijn. Bij de Beleidsbrief hoger onderwijs en wetenschap van 17 juni 2022 (Kamerstukken II 2021/2022, 31 288, nr. 964) is de Tweede Kamer nader geïnformeerd over deze toekomstverkenning. De invoering van flexibel onderwijs op basis van eenheden van leeruitkomsten in voltijdse opleidingen, waarbij de student zelf zijn eigen leerroute kan invullen, staat nog niet vast, maar wordt bezien in deze bredere context van flexibilisering.

De regering maakt een uitzondering voor voltijdse opleidingen met een substantiële praktijkcomponent. Voor voltijdse opleidingen met een substantiële praktijkcomponent is de impact van het werken met leeruitkomsten op het stelsel beperkt. Ook voor deze opleidingen geldt immers dat er sprake is van variatie binnen de groep van studenten aan deze opleiding wat betreft de leeractiviteiten die zij in het praktijkgedeelte van de opleiding uitvoeren. Het flexibele invullen van het praktijkgedeelte van de voltijdse opleiding op basis van leeruitkomsten die voor alle studenten gelden past dus goed bij voltijdse opleidingen met een substantiële praktijkcomponent, waarbij het vastleggen van (nadere) afspraken over invulling, begeleiding en beoordeling in het studieplan bijdraagt aan de borging van de kwaliteit. Bij voltijdse opleidingen met een substantiële praktijkcomponent kan bijvoorbeeld gedacht worden aan lerarenopleidingen. De praktijkcomponent bij deze voltijdse lerarenopleidingen omvat circa 40% van de studielast van de opleiding. Bij deze opleidingen is het leren in en met de praktijk dan ook integraal onderdeel van de opzet en inrichting van het onderwijsprogramma. In het Bestuursakkoord flexibilisering lerarenopleidingen uit 2020 zijn om die reden afspraken gemaakt over flexibilisering van alle opleidingsvarianten van lerarenopleidingen op basis van leeruitkomsten.²⁸ Gelet op het voorgaande wil de regering de mogelijkheid creëren om bij ministeriële regeling voltijdse opleidingen met een substantiële praktijkcomponent aan te wijzen die kunnen worden aangeboden op basis van eenheden van leeruitkomsten. De bij deze nota gevoegde nota van wijziging voorziet hierin.

55.

Daarnaast vrezen de leden van de SP-fractie dat met deze wetwijziging voorbij wordt gegaan aan de relatiecomponent en de socialiserende functie van het onderwijs. De leden vragen of de regering deze zorgen ook heeft. Ook is tegen het advies van de Raad van State ervoor gekozen dat de wet voor het hele hoger onderwijs geldt, dus ook voor universiteiten. Dit terwijl geen enkele universiteit heeft deelgenomen aan het experiment. Er ontbreken dus gegevens over of het werken met leeruitkomsten past binnen het universitaire onderwijs.

56.

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat de wens van de regering is om de wet in de toekomst uit te breiden naar voltijdsonderwijs. Deze leden stellen dat onderwijs ook een socialiserende functie heeft. Het hoger onderwijs heeft ook tot doel om rust en ruimte te creëren waarbinnen talenten van jongeren tot bloei kunnen komen. Het is niet voor niets dat deze leden pleiten voor minder massastudies en massacolleges. Het onderwijs moet kansen bieden voor ontplooiing en brede

²⁸ Bijlage bij kamerstuk 27 923, nr. 412.

vorming en daar hoort ook binding met docenten bij en de relatie tussen docenten en studenten. De leden kunnen zich voorstellen dat er minder binding is tussen docenten en studenten die hun eigen studiepad volgen. Dit kan ten koste gaan van de socialiserende functie van het onderwijs. De leden vragen de regering hierop te reflecteren.

Met betrekking tot de vragen van de leden van de SP-fractie en de ChristenUnie-fractie over de socialiserende functie van het onderwijs, wijst de regering op het door haar gegeven antwoord op vraag 5 in dit verslag.

Met betrekking tot de vraag van de leden van de SP-fractie met betrekking tot de uitbreiding van het werken met leeruitkomsten verwijst de regering naar het antwoord op de vragen 18, 19 en 20 in dit verslag, waarin wordt toegelicht waarom de regering er voor gekozen heeft om het werken op basis van eenheden van leeruitkomsten ook in het wo mogelijk te maken.

5.2.6 De kosten en extra werkdruk

57.

De leden van de SP-fractie maken zich zorgen om de extra werkdruk die dit mogelijk gaat opleveren voor docenten. De regering stelt geen extra middelen beschikbaar voor de uitvoering van deze wet, maar het opleiden van een variabele stroom studenten is arbeidsintensiever dan het verzorgen van een reguliere route. Zij vragen of de regering deze zorgen ook heeft en of zij kan uitleggen wat de gevolgen van deze wet voor de werkdruk zijn.

58.

De leden van de PvdA-fractie verwachten dat het opleiden, begeleiden en beoordelen van een variabele stroom studenten via een flexibele opleidingsroute arbeidsintensiever zal blijken dan het verzorgen van een gefaciliteerde route. In hoeverre is de regering bereid om ruimte te bieden voor flexibilisering en bemensing om de gevolgen voor de werkdruk op te vangen. In hoeverre stelt zij in verband daarmee extra middelen beschikbaar, zo vragen de leden.

De regering is van mening dat het ombouwen van de opleiding naar een opleiding (gedeeltelijk) gebaseerd op eenheden van leeruitkomsten een substantiële veranderopgave is. Dat is gebleken bij de instellingen en opleidingen in het experiment leeruitkomsten. Het vergt niet alleen het herdefiniëren van de bouwstenen van opleidingen, maar ook om het ontwikkelen van ander onderwijsaanbod en leeractiviteiten, om andere onderwijslogistiek en ondersteunende systemen (bijvoorbeeld studentvolgsystemen) en om andere competenties en expertise bij docenten, examencommissies en management. Dit maakt dat er aanloop- en opstartkosten zijn voor een opleiding dan wel voor de instelling als geheel, afhankelijk van de mate waarin de instelling kiest voor het werken met leeruitkomsten. In relatie tot werkdruk betekent dit dat de werkdruk aanvankelijk toeneemt in de ontwikkelfase en mogelijk ook tijdens de eerste cyclus in de uitvoering. Het werken met leeruitkomsten is nieuw en dat vergt extra afstemming, deskundigheidsbevordering en reflectie. Tegelijkertijd hebben we in het experiment gezien onder hogescholen dat de werkdruk gaandeweg afneemt en ook verschuift. Door de nadruk op begeleiding en validatie wordt de werkdruk onder docent-coaches en docent-beoordelaars groter. Tegelijkertijd wordt er minder klassiek klassikaal onderwijs gegeven en minder summatief getoetst. Hier wordt de werkdruk minder. De regering realiseert zich dat het vooraf lastig te zeggen is hoe lang dit proces van inrichten en afstemmen per opleiding gaat duren en hoe groot daarmee de impact op de werkdruk is. Het feit dat de 21 deelnemende instellingen aan het experiment leeruitkomsten

kiezen voor opschaling en verbreding binnen de instelling, zodra het wetsvoorstel van kracht is, stemt de regering positief over de impact op de werkdruk.

Zoals toegelicht in de memorie van toelichting kunnen bovendien instellingsbrede gemeenschappelijke kaders voor flexibel onderwijs gebaseerd op leeruitkomsten, de werkdruk per opleiding uiteindelijk verlagen omdat opleidingen zich meer kunnen toeleggen op inhoudelijke specialisatie en voor meer generieke leeruitkomsten afspraken kunnen maken met andere opleidingen over het verzorgen van onderwijsaanbod.

Gelet op het voorgaande ziet de regering geen aanleiding extra middelen ter beschikking te stellen. In mijn antwoorden op de vragen van paragraaf 4 heb ik reeds toegelicht dat de instellingen hiervoor gebruik kunnen maken van de rijksbijdrage.

II. Artikelsgewijs

Artikel I, onderdeel A

59.

De leden van de SGP-fractie constateren dat het wetsvoorstel een definitie toevoegt van het begrip eenheid van leeruitkomsten, terwijl het begrip onderwijseenheid dat in deze definitie voorkomt niet eigenstandig is gedefinieerd. Deze leden vragen of het niet voor de hand ligt om ter gelegenheid van dit voorstel een meer samenhangende beschrijving in te geven en ten minste te voorzien in een definitie van het begrip onderwijseenheid. De leden lezen dat de regering heeft afgezien van het definiëren van het begrip onderwijseenheid vanwege mogelijke praktische implicaties. Deze leden vragen of het introduceren van het systeem van leeruitkomsten niet een dusdanig wezenlijke afwijking van het huidige wettelijke stelsel betreft dat het juist noodzakelijk is het stelsel integraal te heroverwegen en opnieuw te definiëren.

Het doel van voorliggend wetsvoorstel is met name het *faciliteren* van het werken met eenheden van leeruitkomsten en het *introduceren* van bepaalde waarborgen bij deze manier van werken. In de praktijk wordt reeds gewerkt met leeruitkomsten. Dit is gebaseerd op bestaande wettelijke regelingen, zoals de vrijstelling, de mogelijkheid voor instellingen te kiezen uit uiteenlopende onderwijsactiviteiten en de mogelijkheid van vormvrije tentaminering, en past derhalve binnen het huidige wettelijke stelsel. Dit komt ook omdat begrip «onderwijseenheid» nooit voorzien is van een *wettelijke* definitie die dit begrip inkadert. Dit heeft nooit tot problemen geleid en juist de instellingen de mogelijkheid gegeven opleidingen zo passend mogelijk te maken (bijvoorbeeld voor de doelgroep of ten opzichte van de arbeidsmarkt). Het is dan ook niet de bedoeling om de term «onderwijseenheid» zoals deze wordt gebezigd te wijzigen. Het definiëren van een term die al zo lang wordt gebruikt in de praktijk zou het risico opleveren dat bepaalde «onderwijseenheden» na het vaststellen van de definitie onbedoeld hierbuiten vallen.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
R.H. Dijkgraaf

De Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs
A.D. Wiersma