

Vergaderjaar 223-2024

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)

E **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET TWEDE VERSLAG**
Ontvangen 22 augustus 2024

De regering dankt de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap voor het tweede verslag bij het voorstel van wet tot wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek houdende de verankering van eenheden van leeruitkomsten (Wet leeruitkomsten hoger onderwijs). Bij de beantwoording van de vragen houdt de regering de volgorde van het verslag aan.

Inleiding

De fractieleden van de VVD hebben met belangstelling kennisgenomen van de nota naar aanleiding van het verslag.¹ Dit heeft deze fractieleden aanleiding gegeven tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie

In de nota naar aanleiding van het verslag staat beschreven dat op dit moment zo'n 50.000 studenten aan een deeltijds of duale opleiding gebaseerd op eenheden van leeruitkomsten deelnemen.² De fractieleden van de VVD vragen de regering wat het slagingspercentage van de studenten is die behoren tot deze groep. Wijken deze slagingspercentages af van de slagingspercentages van studenten die het reguliere traject volgen?

Exacte cijfers over de slagingspercentages van studenten van opleidingen in het experiment leeruitkomsten zijn niet beschikbaar. In de rapportage van de eindevaluatie van het experiment schrijft ResearchNed dat op basis van de data over studievoortgang geen sprake zal zijn van afwijkingen ten opzichte van de reguliere slagingspercentages. De NVAO heeft dat beeld bevestigd; alle opleidingen in het experiment hebben een accreditatiebeoordeling doorlopen en daarbij zijn geen afwijkende slagingspercentages vastgesteld. Bij de invoeringstoets en de aanvullende evaluatie (twee jaar na invoering van het wetsvoorstel) zal onder meer worden ingegaan op de gerealiseerde slagingspercentages.

De fractieleden van de VVD vragen verder hoeveel studenten volgens de regering naar verwachting zullen kiezen voor het flexibele onderwijsprogramma mocht deze wet worden aangenomen, met

¹ Kamerstukken I 2023/24, 36 136, C.

² Ibidem, p. 11.

andere woorden: hoe groot is in potentie de doelgroep studenten die aan een opleiding gebaseerd op leeruitkomsten kunnen deelnemen?

Het is lastig concrete cijfers te noemen van het aantal studenten dat zal gaan kiezen voor een flexibele, eigen invulling van (delen van) de opleiding, als de wet wordt aangenomen. In de eerste plaats is het aan de instellingen in het hoger beroepsonderwijs (hbo) en wetenschappelijk onderwijs (wo) om per opleiding en opleidingsvariant een keuze te maken om al dan niet met eenheden van leeruitkomsten te werken. Vervolgens is het aan de opleiding om te bepalen hoe de ruimte voor flexibele invulling wordt opgebouwd en in welke fase van de opleiding daar mogelijkheden toe worden geboden. En dan is het aan de student om een keuze te maken voor deelname aan het onderwijsaanbod in de gefaciliteerde leerroute dan wel voor een eigen, flexibele invulling, waarover afspraken worden vastgelegd in het studieplan.

Op dit moment zijn er ruim 400 deeltijdse en duale hbo-opleidingen die werken met eenheden van leeruitkomsten. Dat zijn opleidingen van 21 hbo-instellingen (publiek en privaat). Aan die opleidingen wordt door zo'n 50.000 studenten deelgenomen. In de praktijk blijkt dat zo'n 80% van de studenten in het begin van de opleiding kiest voor deelname aan het aangeboden onderwijs in de gefaciliteerde leerroute en dat naarmate de opleiding vordert meer studenten kiezen voor een (gedeeltelijke) eigen, flexibele invulling. De verwachting is dat veel van deze instellingen zullen kiezen voor het verbreden van het werken met eenheden van leeruitkomsten naar alle deeltijdse en duale opleidingen en veelal ook naar voltijdse opleidingen. Daarnaast is de verwachting dat bij lerarenopleidingen in alle opleidingen en opleidingsvarianten gekozen zal worden voor het werken met eenheden van leeruitkomsten, op grond van afspraken in het bestuursakkoord flexibilisering lerarenopleidingen.

De opbouw en de mate waarin bij voltijdse opleidingen ruimte wordt geboden voor een eigen, flexibele invulling zal naar verwachting afwijken van die bij deeltijdse en duale opleidingen en bij voltijdse opleidingen beperkter zijn. De verwachting is daarnaast dat het werken met eenheden van leeruitkomsten relatief meer zal worden toegepast in het hbo dan in het wo, in ieder geval in de eerste jaren na invoering van de wet. Daarbij is de reikwijdte in het hbo groter omdat daar deeltijdse, duale en voltijdse opleidingen met eenheden van leeruitkomsten kunnen werken, terwijl dit in het wo beperkt is tot deeltijdse, duale en voltijdse opleidingen met een substantiële praktijkcomponent.

In de invoeringstoets en de (aanvullende) evaluatie zal onder meer worden ingegaan op het aantal opleidingen en de opleidingsvarianten waarin het werken met eenheden van leeruitkomsten wordt toegepast en de aandelen studenten die gebruik maken van de mogelijkheden tot een eigen, flexibele invulling van (delen van) de opleiding.

Ook vragen de fractieleden van de VVD aan welke instapeisen een student dient te voldoen, mocht de student geïnteresseerd zijn in het volgen van het onderwijsprogramma op basis van leeruitkomsten in het hoger onderwijs. Is er een minimale norm?

De keuze om al dan niet te werken met eenheden van leeruitkomsten is in de eerste plaats aan de instellingen en opleidingen. Vervolgens staat het iedere student vrij om te kiezen voor een opleiding die wordt verzorgd op basis van eenheden van leeruitkomsten. Toelating geschiedt onder dezelfde

voorwaarden als bij opleidingen die worden verzorgd op basis van klassieke onderwijseenheden. Er gelden dus geen wettelijke, aanvullende minimumeisen. Een student die zich op tijd inschrijft voor een opleiding moet – tenzij het een opleidingen met een numerus fixus betreft – worden toegelaten tot de opleiding. Als de student eenmaal is toegelaten tot een opleiding die met eenheden van leeruitkomsten werkt, dan heeft de student de mogelijkheid om te kiezen voor een gedeeltelijke of gehele eigen invulling van de leerroute. Randvoorwaarde is dat de student daarin optimaal wordt voorgelicht en begeleid en dat de instelling het studieplan goedkeurt en vaststelt. De instelling moet ook altijd een gefaciliteerde leerroute aanbieden, waar de student gebruik van kan maken.

De fractieleden van de VVD vragen daarnaast aan welke eisen een onderwijsinstelling dient te voldoen, mochten studenten geïnteresseerd zijn in het volgen van het flexibele onderwijsprogramma. Kunnen private onderwijsinstellingen ook flexibele onderwijsprogramma's aanbieden?

Op grond van artikel 7.3, derde lid, van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW) zoals dat wordt gewijzigd met dit wetsvoorstel, kunnen deeltijdse en duale opleidingen, voltijdse hbo-opleidingen en wo-opleidingen met een substantiële praktijkcomponent ten aanzien waarvan dit bij ministeriële regeling is bepaald, bestaan uit eenheden van leeruitkomsten. Op grond van artikel 7.1, eerste en tweede lid, van de WHW is deze bepaling van toepassing op (alle) bekostigde universiteiten en hogescholen, op de Open universiteit en op de levensbeschouwelijke universiteiten alsmede op (alle) rechtspersonen van hoger onderwijs (private instellingen die geaccrediteerde hbo- of wo-opleidingen verzorgen). Er is dus geen sprake van onderscheid tussen publieke en private onderwijsinstellingen.

Private onderwijsinstellingen kunnen de status hebben van rechtspersoon voor hoger onderwijs. Dit is het geval als zij van de Minister van OCW de bevoegdheid hebben gekregen om erkende graden te verlenen. Die graden worden verleend op basis van opleidingen die geaccrediteerd zijn door de NVAO en worden verzorgd conform de voorschriften in de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek.

Alleen als een onderwijsinstelling er voor kiest een opleiding te verzorgen op basis van eenheden van leeruitkomsten, dan heeft de student de mogelijkheid van een leerwegaafhankelijke, eigen invulling, van delen van de opleiding. De student kan er ook voor kiezen de gehele gefaciliteerde leerroute te volgen, of delen daarvan.

De fractieleden van de VVD vragen voorts welke verschillen de regering voorziet tussen onderwijsinstellingen bij de uitvoering van deze wet. En welke handvatten acht de regering nodig om de onderwijsinstellingen mee te voorzien?

Binnen het Experiment Leeruitkomsten, dat in 2015 van start ging, werken inmiddels 400 deeltijdse en duale opleidingen van 21 hbo instellingen met eenheden van leeruitkomsten. Er is veel ervaring opgedaan en kennis en kunde opgebouwd, die de opleidingen met elkaar hebben kunnen delen tijdens de landelijke bijeenkomsten en vinger-aan-de-pols gesprekken die tijdens het experiment door OCW werden georganiseerd en waar OCW, NVAO en Inspectie als *critical friends* aan deelnamen. Vanuit de instellingen werd dit als nuttig ervaren. Wanneer het wetsvoorstel leeruitkomsten in werking treedt kunnen ook voltijdse hbo-opleidingen en voltijdse wo-opleidingen

met een substantiële praktijkcomponent de keuze maken om met eenheden van leeruitkomsten te werken. Hbo-instellingen die binnen het experiment al met eenheden van leeruitkomsten werken hebben aangegeven dit graag te willen uitbreiden naar hun voltijdse opleidingen. Deze voltijdsopleidingen kunnen meteen gebruikmaken van de benodigde kennis- en logistieke infrastructuur die al is opgebouwd. Het is nog niet bekend hoeveel en welke wo-opleidingen zullen gaan werken met eenheden van leeruitkomsten.

De landelijke bijeenkomsten en vinger-aan-de-pols gesprekken, zoals georganiseerd tijdens het experiment, zullen worden gecontinueerd om opgedane ervaringen, kennis en kunde te blijven delen en daarin ook de hbo- en wo-instellingen te betrekken, waar nog niet wordt gewerkt met eenheden van leeruitkomsten. Verder zal er telkens worden geëvalueerd. Het wetsvoorstel regelt dat twee en vijf jaar na inwerkingtreding van het wetsvoorstel een evaluatie plaats vindt.

Is de regering het vervolgens met de fractieleden van de VVD eens dat een 'toolkit valideren bewijsmateriaal' (vergelijkbaar met het MBO) voor de implementatie van deze wet bijdraagt aan de stabiliteit en het houvast voor hoger onderwijsinstellingen en studenten?

De regering is het er mee eens dat instrumenten als een 'toolkit valideren bewijsmateriaal' nuttig kunnen zijn voor instellingen bij de implementatie en uitvoering van deze wet. In het experiment leeruitkomsten hebben de deelnemende instellingen veel van dergelijke instrumenten ontwikkeld en toegepast. Er hebben ook landelijke bijeenkomsten (kennisdeling, uitwisseling en verdieping) plaatsgevonden over onder meer het thema validering. En instellingen hebben veel geïnvesteerd in deskundigheidsbevordering van docenten en examencommissies en aanvullende kalibratiesessies en collegiale consultatie.

Bij de verdere uitrol van het werken met eenheden van leeruitkomsten en de validering naar andere instellingen, opleidingen en opleidingsvarianten kunnen de ontwikkelde expertise en instrumenten worden benut. Dit zal opnieuw ondersteund worden met landelijke bijeenkomsten.

Daaropvolgend stellen de fractieleden van de VVD dat voor de student aan het begin van het traject het eindniveau vaststaat. De fractieleden van de VVD vragen in hoeverre daarvan kan worden afgeweken.

Van de eindtermen van een opleiding kan niet worden afgeweken, ook niet wanneer een student kiest voor een flexibele invulling van zijn leerroute. De leerdoelen van de leereenheden en de eindtermen van de opleiding zijn vastgesteld in de Onderwijs- en Examenregeling (OER) van de opleiding. De OER bevat alle regels over de opleiding en is gebaseerd op de wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW). In een jaarlijks formeel proces, waarin ook de Examencommissie en medezeggenschap zijn betrokken, komt deze tot stand. Eenmaal vastgesteld kan van de OER niet worden afgeweken. Bij reguliere onderwijseenheden staat in de OER ook beschreven op welke wijze de kennis, het inzicht of de vaardigheden moeten worden verworven (de leerweg). De leerroute en toetsing van 'gewone' onderwijseenheden staan beschreven in de OER, terwijl bij eenheden van leeruitkomsten de leerroute vrij is (leerwegaafhankelijk). Het maakt daarbij niet uit hoe de competenties zijn verworven, als maar kan worden aangetoond dat de student voldoet aan de leerdoelen. Dit kan bijvoorbeeld eerder opgedane werkervaring betreffen of bepaalde taken en producten afgerond tijdens het leren op de werkplek.

Is de regering het verder met de fractieleden van de VVD eens dat een deel van de studenten behoefte heeft aan structuur, waar het onderwijsprogramma op basis van leeruitkomsten mogelijk niet de structuur biedt die nodig is, met mogelijk uitval of studievertraging tot gevolg? In hoeverre kan het onderwijsprogramma op basis van leeruitkomsten volgens de regering (voldoende) structuur bieden aan de student?

De regering is het met de leden van de VVD-fractie eens dat een deel van de studenten behoefte heeft aan meer structuur dan een onderwijsprogramma op basis van eenheden van leeruitkomsten mogelijk biedt. Daarom dient een opleiding die werkt met eenheden van leeruitkomsten altijd tegelijkertijd het reguliere traject (de gefaciliteerde leerroute) aan te bieden. Zo heeft de student dus altijd de mogelijkheid gebruik te maken van het in de Onderwijs- en Examenregeling vastgelegde onderwijsprogramma. Flexibele trajecten op basis van eenheden van leeruitkomsten passen doorgaans beter bij zij-instromers (werkenden en werkzoekenden). Zij kiezen bewust voor een overstap naar een ander beroep en kunnen zo hun werkervaring, kennis en kunde makkelijker verzilveren, waardoor zij niet alles hoeven te volgen en hun studie sneller kunnen afronden. Ook is het een voordeel dat zij delen van hun studie op de werkplek kunnen uitvoeren. Voor initiële studenten, die direct vanuit het vervolgonderwijs instromen, zijn flexibele trajecten zeker in het begin minder geschikt. In die beginfase hebben zij behoefte aan meer structuur. In het experiment is gebleken dat initiële studenten met name in het eerste en tweede jaar de gefaciliteerde leerroute volgen. Als initiële studenten kiezen voor flexibele leerroutes, dan is dat vooral in de latere fase van de studie. Zij zijn dan al gewend aan hun nieuwe studieomgeving en hebben voldoende zelfstuuringsvaardigheden ontwikkeld om de juiste keuzes te maken. In de eerdergenoemde evaluaties zal ook het effect van persoonlijke leerroutes op het studieverloop van studenten en de slagingspercentages worden meegenomen.

Overigens biedt het studieplan, verplicht zodra er wordt gewerkt met eenheden van leeruitkomsten, de nodige structuur. Hierin maakt de student samen met de docentcoach afspraken voor maximaal 30 ec (half jaar) met betrekking tot de te volgen leerroute. Dit geeft de student houvast en zekerheid.

De fractieleden van de VVD vragen bovendien hoe docenten worden opgeleid om hun rol goed uit te oefenen. Wat betekent dit voor de werkdruk (andere rol en meer individuele begeleiding) van de docent? Hoe wordt eventuele grotere werkdruk opgevangen: zonder dat de kans op uitval groter wordt; zonder dat de kans op uitstroom groter wordt; en zonder dat de kwaliteit van hun werk (ook ten behoeve van studenten die een regulier programma volgen) vermindert.

Uit de evaluatie van het experiment leeruitkomsten wordt duidelijk dat de werkdruk in veel gevallen eerst stijgt om daarna te normaliseren en weer af te nemen. Dit is vergelijkbaar met elk ander herontwerp of doorontwikkeling van het curriculum of het onderwijsmodel. De omvang van de verandering en daarmee de impact op de werkdruk hangt in de eerste plaats af van de mate waarin een opleiding met leeruitkomsten wil gaan werken (volledig of gedeeltelijk). Vervolgens vraagt het werken met leeruitkomsten naast een herontwerp van het curriculum en het onderwijsmodel, om andere expertise en rollen van docenten, begeleiders en examencommissie. Daarvoor is naast deskundigheidsbevordering, onderlinge afstemming en reflectie vooral tijd nodig om dat stap voor stap in te voeren. Invoering wordt uitgesmeerd over meerdere onderwijsjaren waarbij elk jaar

kansen biedt voor reflectie en doorontwikkeling op basis van de opgedane inzichten. Eventuele signalen over verhoogde uitval kunnen op deze manier tijdig opgepakt worden.

Binnen de 21 instellingen die mee hebben gedaan aan het experiment staan opleidingen er niet alleen voor. Zij kunnen versneld leren en invoeren dankzij de leercurve en ervaringen van andere opleidingen die zo al werken. Daarnaast is er een actief landelijk netwerk waarin ervaringen worden uitgewisseld over het werken met leeruitkomsten en nieuwe opleidingen op die manier ondersteund kunnen worden, ook als zij niet hebben meegedaan aan het experiment zoals in het wo bijvoorbeeld. Het is echter primair de verantwoordelijkheid van de instelling om samen met een opleiding vooraf goed te kijken naar de randvoorwaarden en het plan van aanpak om werken met leeruitkomsten in te voeren. Indien de randvoorwaarden niet op orde zijn dan is het raadzaam om te temporiseren en eerst bijvoorbeeld een andere opleiding voorrang te geven. Ook kan het verstandig zijn om met een cluster opleidingen te beginnen zodat er onderling afgestemd kan worden en geleerd, maar helpt het ook om de werkdruk te verdelen. In de communicatie en uitwisseling met het veld benadrukken we dit voortdurend.

In de beantwoording van de schriftelijke vragen in het verslag schrijft de regering dat eenheden van leeruitkomsten voor zijinstromers geschikter zijn dan voor een initiële student.³ De fractieleden van de VVD vragen ten slotte hoe de regering ervoor zorgt dat juist de student die hiervoor geschikt is de mogelijkheden kent om een opleiding te kiezen waar gewerkt wordt met eenheden van leeruitkomsten.

De instellingen en opleidingen zijn zelf verantwoordelijk voor het bereiken van de juiste doelgroepen. De 21 instellingen die hebben meegedaan aan het experiment kozen met de invoering van werken met eenheden van leeruitkomsten vaak ook voor meer profilering en communicatie naar buiten toe om het deeltijdse en duale aanbod van de instelling opnieuw onder de aandacht te brengen van werkenden. Een instelling doet er goed aan om in de externe communicatie te benadrukken welke mogelijkheden en kansen het werken met leeruitkomsten biedt voor specifieke doelgroepen om in te spelen op hun behoeften, zoals zij-instromers of werkenden in het algemeen. De zorgplicht van de opleiding voor wat betreft goede communicatie over leeruitkomsten blijft als de student eenmaal binnen is. In het experiment is gebleken dat de mate waarin een student gebruik maakt van de flexibele mogelijkheden die leeruitkomsten bieden, grotendeels afhangt van de communicatie en begeleiding vanuit de opleiding. Het belang van goede externe en interne communicatie en begeleiding heeft de regering voortdurend benadrukt en zal dit ook blijven doen na invoering. Daarnaast ondersteunt de regering met de landelijke bijeenkomsten en vinger-aan-de-pols gesprekken, waarin ook aandacht wordt besteed aan communicatie met en begeleiding van (toekomstige) studenten.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

Eppo Bruins

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

³ Ibidem, p. 10.

Mariëlle Paul