

Vergaderjaar 2021–2022

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. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 25 mei 2022 en het nader rapport d.d. 17 juni 2022, aangeboden aan de Koning door de Ministers van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en voor Primair en Voortgezet Onderwijs. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 23 december 2021, nr. 2021002549, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

Het voorstel heeft de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) aanleiding gegeven tot het maken van inhoudelijke opmerkingen.

Dit advies, gedateerd 25 mei 2022, no.W05.21.0385/l, bied ik U hierbij aan. Het advies is integraal opgenomen in het nader rapport en cursief weergegeven.

Bij Kabinetsmissive van 23 december 2021, no.2021002549, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot 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), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel strekt ertoe het experiment leeruitkomsten, dat vraaggericht deeltijds en duaal hoger onderwijs voor werkende en werkzoekende volwassenen in het hoger beroepsonderwijs mogelijk maakt, permanent in de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

onderzoek (WHW) te regelen en uit te breiden naar het voltijds hoger beroepsonderwijs en het wetenschappelijk onderwijs. Ook wordt accreditatie van onvolledige opleidingen mogelijk gemaakt.

Op 10 mei 2022 heeft een delegatie van de Afdeling op de voet van artikel 24 van de Wet op de Raad van State overleg gevoerd met de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap over deze adviesaanvraag.

De Afdeling constateert dat het experiment leeruitkomsten enthousiast is opgepakt door de deelnemende hogescholen, maar ook dat de evaluatie te vroeg is gehouden om uitspraken te kunnen doen over de belangrijkste evaluatiecriteria, te weten het aantal afgestudeerden en het gerealiseerde eindniveau. De meeste studenten hebben immers hun studie nog niet afgerond.² De beslissing om de evaluatie voortijdig uit te voeren hangt samen met de bepaling in de WHW dat een experiment alleen door de Minister kan worden verlengd, indien voor afloop ervan een voorstel van wet om het experiment om te zetten in een structurele wettelijke regeling bij de Tweede Kamer is ingediend.³ Beoogd is te voorkomen dat deelnemende instellingen in een vacuüm terecht komen.

Gelet op het onvoltooide karakter van het experiment heeft de Afdeling bedenkingen bij het nu direct al mogelijk maken dat trajecten gebaseerd op leeruitkomsten in het voltijds hoger beroepsonderwijs en het wetenschappelijk onderwijs worden ingevoerd. Bovendien is met de voorgestelde wijze van inpassing van een stelsel van op leeruitkomsten gebaseerde trajecten in de WHW de kwaliteitswaarborging in het geding. De Afdeling adviseert daarom het voorstel nu te beperken tot het vastleggen van het experiment leeruitkomsten voor het deeltijds en duaal hoger beroepsonderwijs. Na indiening van het wetsvoorstel kan de Minister het experiment voor de deelnemende hogescholen verlengen. Zodra de resultaten van het thans lopende experiment beschikbaar en geëvalueerd zijn en mits deze positief zijn bevonden, kunnen deze in het wetsvoorstel worden geïmplementeerd, met inachtneming van de opmerkingen in dit advies over kwaliteitswaarborgen en uitvoerbaarheid. Een uitbreiding naar het gehele hoger onderwijs zou aan de orde kunnen komen nadat in bredere kring ervaring is opgedaan met het werken van leeruitkomsten in het deeltijds en duaal hoger beroepsonderwijs. Ook kan worden overwogen voor het universitaire onderwijs alsnog ruimte te bieden voor experimenten.

In verband met deze opmerkingen dient het voorstel nader te worden overwogen.

1. Achtergrond en inhoud wetsvoorstel

Ter versterking van de flexibiliteit en vraaggerichtheid van het hoger onderwijs voor volwassenen is in 2016 het experiment «leeruitkomsten» gestart. In dit experiment is in het deeltijds en duaal hoger beroepsonderwijs de verplichting losgelaten om te werken met een vaststaand onderwijsprogramma, waarbij de student de door de instelling aangeboden onderwijsenheden (vakken) moet behalen, via vooraf bepaalde onderwijs- en leeractiviteiten, die voor alle studenten in principe dezelfde zijn en vaak in een bepaalde volgorde afgelegd moeten worden. In plaats daarvan worden door het instellingsbestuur «eenheden van leeruit-

² Achteraf gezien lijkt bij het vaststellen van de looptijd van het experiment onvoldoende rekening te zijn gehouden met de duur van een volledige opleidingscyclus, het feit dat instellingen pas na een ruime voorbereidingstijd van start zijn gegaan, en het gegeven dat er tijd nodig is voor de evaluatie.

³ Artikel 1.7a, vierde lid, WHW.

komsten» vastgesteld, waarin in termen van uitkomsten (in feite: leerdoelen) is beschreven wat studenten moeten kennen en kunnen. Hiermee wordt beoogd een onderwijsaanbod tot stand te brengen dat beter aansluit bij de behoeften van volwassenen en werkgevers. De student kan voor het verwerven van leeruitkomsten gebruik maken van onderwijs- en leeractiviteiten (vakken) die door de opleiding worden aangeboden. Maar dat hoeft niet: er kan ook sprake zijn van een volledig persoonlijke, geheel leerwegonafhankelijke route. Ook de wijze van toetsing en beoordeling is bij de toepassing van leeruitkomsten leerwegonafhankelijk.

Het experiment loopt tot en met 30 juni 2022. Aan het experiment nemen 21 hogescholen mee, met in totaal 400 opleidingen. Het experiment zou eerst in 2023, na afloop van een volledige opleidingsperiode, worden geëvalueerd.⁴ De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft in 2019, naar aanleiding van een tussenevaluatie, evenwel al aangekondigd de mogelijkheid van het werken met leeruitkomsten in de WHW op te nemen. Daarom is de eindevaluatie vervroegd, en heeft deze betrekking op de periode 2016–2020. Volgens de toelichting is in de eindevaluatie het positieve beeld van de tussenevaluatie bevestigd en heeft de NVAO positief geoordeeld over het niveau en de kwaliteit van de opleidingen die deelnemen aan het experiment.

Het wetsvoorstel geeft het begrip leeruitkomsten een plaats in de WHW en stelt per eenheid van leeruitkomsten een studieplan verplicht. Het studieplan legt vast op welke eenheid van leeruitkomsten het betrekking heeft, de wijze waarop de student zich voornemt die eenheid te verwerven, en de wijze van begeleiding, toetsing en leerwegonafhankelijke beoordeling. Het werken met leeruitkomsten wordt op verzoek van verschillende aan het experiment deelnemende hogescholen mogelijk gemaakt voor het gehele hoger onderwijs. Met het oog op meer flexibiliteit vervallen de verplichte propedeuse in het hoger beroepsonderwijs en het verbod op beroepsuitoefening in het eerste jaar voor duale opleidingen in het wetenschappelijk onderwijs in geval gewerkt wordt met leeruitkomsten.

2. Werking en reikwijdte

De Afdeling erkent het belang van het stimuleren van «leven lang ontwikkelen». Zo heeft zij al eerder de verantwoordelijkheid van de overheid om de herscholing en bijscholing van werkenden benoemd en geadviseerd om daartoe structurele wetgeving tot stand te brengen en te voorzien in een gerichte bekostiging voor de meest kwetsbare groepen.⁵ Tegen die achtergrond heeft zij positief geadviseerd over het voornemen om in het deeltijds en duaal hoger onderwijs te experimenteren met leeruitkomsten, om op basis van de daardoor verkregen inzichten te komen tot nadere beleids- en besluitvorming.

Het wetsvoorstel is echter gebaseerd op een experiment dat nog niet is afgemaakt. De term «eindevaluatie» is niet gelukkig, omdat deze ten onrechte suggereert dat een volledige evaluatie heeft plaatsgevonden. Hierdoor kan over de twee belangrijkste evaluatiecriteria (rendement en gerealiseerd eindniveau) niets worden gezegd en bestaat over de beide andere (tevredenheid bij studenten en werkgevers) onduidelijkheid over

⁴ Artikel 4, eerste lid, van het Besluit experimenten flexibel hoger onderwijs.

⁵ Advies over de ontwerp-miljoenennota 2020, Kamerstukken II 2019/20, 35 300, nr. 3.

de interpretatie van de gegevens.⁶ Doordat het voorstel uitdrukkelijk wordt gepositioneerd als een bijdrage aan een verdere flexibilisering van het gehele hoger onderwijs (initieel en post initieel), krijgt het bovendien een veel grotere werking dan het tot nu toe (onvolledig) uitgevoerde experiment en wordt het doel van de voorgestelde aanpassing onhelder.

a. resultaten van het experiment leeruitkomsten

Uit de «eindevaluatie» blijkt dat de instroom bij de experimentopleidingen zich positiever heeft ontwikkeld dan bij vergelijkbare andere opleidingen, maar dat de effecten op de diplomarendementen nog niet bekend zijn. Per saldo is de meerderheid van de studenten positief over de eigen experimentopleiding, maar zou een substantieel deel (18%) deze niet aan anderen aanraden. Werkgevers zijn in meerderheid tevreden, maar wijzen op onduidelijkheden en het feit dat flexibel leren niet iedereen past. Concluderend stellen de onderzoekers dat de experimenten onmiskenbaar een positieve en veelbelovende ontwikkeling in het hoger beroepsonderwijs in het vooruitzicht stellen, met potentie voor doorwerking in het hele (voltijdse) hoger beroepsonderwijs. Dit laat volgens hen onverlet dat het zorgelijk is dat een aantal instellingen en opleidingen ruim vier jaar na de start nog steeds in de pioniers- en ontwikkelfase lijkt te zitten en dat dit nog steeds gepaard gaat met een relatief hoge ontevredenheid bij studenten.

Het advies van de NVAO is voornamelijk gebaseerd op beoordelingen over de eerste twee jaar van een kwart van het totaal aantal deelnemende opleidingen. Wat betreft het te realiseren eindniveau merkt de NVAO slechts op dat het vertrouwen bestaat dat de opleidingen goed op weg zijn om aan de gestelde niveau-eisen te voldoen. Daarnaast plaatst zij diverse kanttekeningen.⁷

Uit de onderzoeksresultaten blijkt dat de experimenten hebben geleid tot belangrijke veranderingen in de werkwijze van deelnemende hogescholen, maar ook dat zij nog aan het begin van deze ontwikkeling staan. De «eindevaluatie» is te vroeg gehouden om het diplomarendement te bepalen en ook te beperkt geweest om uitspraken te doen over de gerealiseerde kwaliteit (eindniveau). Ten aanzien van de beide andere evaluatiecriteria (tevredenheid studenten en werkgevers) bestaat onduidelijkheid. Voorts zijn er volgens de onderzoekers nog veel onderwijskundige vragen, die eigenlijk een nieuw experiment nodig maken. Daarmee bestaat onvoldoende helderheid over het belang en de effectiviteit van het werken met leeruitkomsten. Permanente invoering van een stelsel gebaseerd op leeruitkomsten is daarmee prematuur.

Ten algemene wenst de regering op te merken dat de uitbreiding van het werken met eenheden van leeruitkomsten naar voltijdopleiding een nadere reflectie van de regering vereist. De regering realiseert zich dat deze uitbreiding verdere doordinking vereist en realiseert zich dat dit onderdeel moet zijn van een groter bouwwerk en visie met betrekking tot flexibilisering en Leven Lang Ontwikkelen (LLO).

⁶ Volgens de evaluatiecriteria wordt het experiment aan de hand van vier factoren beoordeeld: het diplomarendement, de tevredenheid bij studenten en werkgevers over de flexibiliteit en inrichting van het onderwijs, en het oordeel van de NVAO over de gerealiseerde onderwijskwaliteit.

⁷ Volgens de NVAO weten de opleidingen voldoende aan te tonen dat het geheel van leeruitkomsten een adequate vertaling is van de beoogde leerresultaten (eindkwalificaties), maar ontbreekt een geschreven motivatie over de samenhang van de leeruitkomsten en de afdekking van de beoogde leerresultaten geheel. Een andere constatering is dat alle instellingen bezig zijn met de ontwikkeling van leerwegaafhankelijke toetsen, maar dat dit nog veel studie en afstemming vraagt van examencommissies en examinatoren.

De Afdeling is van mening dat de permanente invoering van een stelsel gebaseerd op leeruitkomsten prematuur is, met name omdat, volgens de Afdeling, de eindevaluatie van het experiment leeruitkomsten te vroeg heeft plaatsgevonden. De regering heeft begrip voor deze opvatting. In artikel 4, eerste lid, van het Besluit experimenten flexibel hoger onderwijs (Stb. 2016, 145) is neergelegd dat de Minister van OCW *uiterlijk* in 2023 het experiment leeruitkomsten evalueert. Het experiment loopt echter af per 1 juli 2022. Om die reden zal de regering – zoals ook door de Afdeling wordt onderkend – voor die datum een voorstel van wet moeten indienen, om het experiment te kunnen verlengen. Met dit voorstel van wet wordt de omzetting van het experiment in een structurele regeling beoogd.⁸ Na een positieve tussenevaluatie in 2019, heeft de regering het voornemen uitgesproken om bij een positieve eindevaluatie de bevoegdheden uit het experiment structureel in de WHW te verankeren.⁹ Dat maakt weliswaar dat niet alle vooraf vastgestelde evaluatiecriteria volledig konden worden meegenomen, maar desondanks biedt de eindevaluatie naar de mening van de regering voldoende basis om met een redelijke mate van zekerheid te kunnen aannemen dat de doelstellingen van het experiment zullen worden bereikt en daarmee het experiment te kunnen verankeren. Zo concluderen de onderzoekers van ResearchNed in het eindrapport bij het experiment dat de cijfers over studievoortgang en uitval in het experiment niet afwijkend zijn ten opzichte van deze cijfers bij opleidingen die niet werken met eenheden van leeruitkomsten.¹⁰ De toename van het aantal studenten¹¹ (een onderzocht evaluatiecriterium) zal daarom naar alle waarschijnlijkheid resulteren in een groei in het aantal gediplomeerden (een criterium dat vanwege de timing van de eindevaluatie niet kon worden onderzocht). Daarnaast heeft de NVAO het vertrouwen uitgesproken dat het eindniveau van de deelnemende opleidingen die ten tijde van de eindevaluatie nog geen gehele cyclus hadden doorlopen, op basis van de tussenresultaten waarschijnlijk voldoende zal zijn (zie hiervoor verder de reactie van de regering op paragraaf 2, punt b).

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is het wetsvoorstel de op deze punten verduidelijkt en uitgebreid in paragraaf 2.1.4 van de algemene toelichting.

De Afdeling merkt verder op dat er met betrekking tot de twee evaluatiecriteria die wel in zijn geheel konden worden getoetst tijdens de eindevaluatie (tevredenheid studenten en werkgevers) onduidelijkheid bestaat. In dat verband wenst de regering op te merken dat naar haar mening voldoende duidelijkheid bestaat over de resultaten met betrekking tot de werkgeverstevredenheid. Daarbij moet wel de kanttekening worden gemaakt dat de cijfers mogelijk geen representatief beeld bieden voor het *hele* ho-veld, nu met name werkgevers vanuit de zorgsector deel hebben genomen aan het onderzoek.¹² Het is daarom mogelijk dat de resultaten een relatief positief beeld geven. Voor wat betreft de studenttevredenheid

⁸ Artikel 1.7a, vierde lid, 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.

⁹ Strategische agenda hoger onderwijs en onderzoek «Houdbaar voor de toekomst», Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap 2 december 2019

¹⁰ 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. 53; *Kamerstukken II* 2020/21, 31 288, nr. 909.

¹¹ De onderzoekers stellen zelfs dat het wervingspotentieel van flexibele opleidingen mogelijk groter is dan nu blijkt, omdat met name de bekostigde opleidingen hier nog niet overal optimaal, actief reclame voor hebben gemaakt.

¹² 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. 47; *Kamerstukken II* 2020/21, 31 288, nr. 909.

concludeert ResearchNed dat de meeste studenten per saldo (zeer) tevreden zijn over hun opleiding. Het aandeel dat de opleiding (zeer) zou aanbevelen is 61 procent.¹³

De Afdeling wijst daarnaast in haar 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. De regering deelt de mening van de Afdeling dat dit ongewenst is, maar wijst daarbij tevens op de conclusie van ResearchNed dat de lange tijd die de transitie vergt achteraf bezien niet vreemd is, gelet op de veranderingen die de overgang naar het werken met eenheden van leeruitkomsten vergt. De regering heeft er daarom vertrouwen in 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.¹⁴

De Afdeling lijkt verder te impliceren dat het advies van de NVAO met betrekking tot het experiment leeruitkomsten uitgaat van premature resultaten. De regering wil daar graag het volgende over opmerken. Aan het begin van het experiment is er door de NVAO voor gekozen om de deelnemende opleidingen in het derde jaar van aanbieden te beoordelen. Dit is een bewuste keuze geweest, omdat bij deeltijd en duale varianten van vierjarige hbo-bacheloropleidingen – het merendeel van de deelnemende opleidingen – op dat moment voldoende kwaliteit gerealiseerd zou zijn om een oordeel te kunnen vormen en er tegelijkertijd nog geen afgestudeerden waren (snelle studenten met een maatwerkprogramma uitgezonderd). Mocht de kwaliteit op dat moment niet aan de maat zijn geweest, dan was ingrijpen nog mogelijk geweest voordat de opleiding diploma's aan het eerste afstudeercohort zou verstrekken.¹⁵

De NVAO-panelen hebben naar aanleiding van deze 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.¹⁶ Bij accreditatiebeoordelingen waar het al wel mogelijk was om het gerealiseerde eindniveau te beoordelen¹⁷, is in alle gevallen het gerealiseerde eindniveau als voldoende beoordeeld, zo bleek uit nadere toelichting van de NVAO naar aanleiding van het advies.

Terecht stelt de Afdeling daarnaast dat de NVAO ook aandachtspunten benoemt. De regering heeft er vertrouwen in dat de instellingen, indien dit nog niet is gebeurd, aan deze aandachtspunten gehoor kunnen en zullen geven. Daarbij wil de regering benadrukken dat deze aandachtspunten, getuige de resultaten van de accreditatiebeoordelingen, niet zodanig invloed hebben op het kwaliteitsniveau van de betreffende opleidingen dat deze hierdoor lager zijn beoordeeld.

¹³ 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. 43; *Kamerstukken II* 2020/21, 31 288, nr. 909.

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. 6; *Kamerstukken II* 2020/21, 31 288, nr. 909.

¹⁵ Adviezen NVAO aan de Minister van OCW over het experiment leeruitkomsten – bijlage bij de brief van de Minister van OCW aan de Tweede Kamer van 19 mei 2021, p. 11; *Kamerstukken II* 2020/21, 31 288, nr. 909.

¹⁶ Adviezen NVAO aan de Minister van OCW over het experiment leeruitkomsten – 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.

¹⁷ Dit was mogelijk bij associate degree-opleidingen, bacheloropleidingen die via een verkort traject konden worden gevolgd, en bij een aantal masteropleidingen.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is de algemene toelichting op deze punten verduidelijkt en uitgebreid in paragraaf 2.1.4 van het wetsvoorstel.

De Afdeling merkt verder op dat er volgens de onderzoekers nog veel onderwijskundige vragen zijn, die eigenlijk een nieuw experiment nodig maken. Een nieuw experiment wordt in de rapportage niet geadviseerd. Wel wordt de regering op enkele aandachtspunten gewezen, zoals de aanbeveling te werken met tussenvormen van gestructureerd en flexibel onderwijs. Het algemene deel van de toelichting is hier in onder andere paragraaf 2.1.3 op aangevuld.

b. voltijds hoger beroepsonderwijs en wetenschappelijk onderwijs

Het experiment leeruitkomsten richt zich op deeltijdopleidingen en duale opleidingen in het hoger onderwijs. Het voorstel omvat de invoering van leeruitkomsten voor het gehele hoger onderwijs. Volgens de toelichting is door verschillende deelnemende hogescholen kenbaar gemaakt dat er ook bij voltijdopleidingen behoefte bestaat aan het werken met leeruitkomsten. Voorts zouden universiteiten, hoewel zij niet in het experiment hebben geparticipeerd, een toegevoegde waarde zien in het concept, omdat verdere flexibilisering van het wetenschappelijk onderwijs zou aansluiten bij de diversiteit in kenmerken, behoeften, achtergrond en situaties van studenten.¹⁸

Het bevorderen van leven lang ontwikkelen, maatwerk, en de flexibilisering van het hoger onderwijs zijn echter zeer verschillende doelstellingen, met een eigen context, die zich niet zonder meer laten verenigen in één allesomvattende oplossing. De Onderwijsraad wijst er onder meer op dat flexibiliteit, differentiatie en maatwerk op gespannen voet staan met het belang van samenhang in curricula en in het stelsel, en op de betekenis ervan voor het civiel effect.¹⁹

Bovendien is niet onderbouwd waarom op leeruitkomsten gebaseerd, leervegonafhankelijk onderwijs voor elk type student geschikt zou zijn. Leervegonafhankelijk onderwijs gaat er vanuit dat studenten al de nodige levens- en werkervaring hebben die kan worden benut om een eigen leerroute uit te stippelen en leeruitkomsten aan te tonen. Dat is voor studenten die de nodige werkervaring hebben vaak al een hele opgave, zo blijkt uit de evaluatie van het experiment. Een deel van de volwassenen wordt juist afgeschrikt door flexibel leren, omdat dat zij ondanks hun leeftijd (gemiddeld 37 jaar), werksituatie (87% heeft werk), werkervaring (gemiddeld 16 jaar) en werksituatie een voorkeur hebben voor gestructureerd onderwijs. De gemiddelde voltijdsstudent beschikt niet over relevante eerder opgedane kennis en ervaring, heeft nog weinig zicht op wat de opleiding of de praktijk behelst, en is daarom niet per definitie goed in staat om zelf de regie te nemen. Bovendien heeft het voltijdsonderwijs een socialiserende functie, die minder tot haar recht komt bij een individueel leertraject gebaseerd op eenheden van leeruitkomsten. Weliswaar is het geen recht van de student om in alle onderwijseenheden van iedere opleiding flexibel te kunnen studeren, maar de invoering over de breedte van het hele hoger onderwijs veronderstelt wel een potentiële passendheid voor iedere student.

¹⁸ Memorie van toelichting, paragraaf 2.2 (Nut en noodzaak van het wetsvoorstel).

¹⁹ Onderwijsraad, 5 oktober 2015, Advies Strategische Agenda Hoger Onderwijs en Onderzoek 2015–2025.

Ten slotte wijst de Afdeling er op dat universitaire opleidingen nog geen ervaring hebben opgedaan met het werken met leeruitkomsten volgens de kaders van het experiment. Omdat doelgroep, duur, inrichting en programma van opleidingen in het hoger beroepsonderwijs en in het universitair onderwijs van elkaar verschillen, is het van belang om te onderzoeken wat het werken volgens de principes van leeruitkomsten voor de universitaire student zou kunnen betekenen en op welke wijze dit zou moeten worden ingericht.

De Afdeling adviseert de bevoegdheden van het experiment thans niet uit te breiden naar voltijdopleidingen en het wo. Dit vraagt om reflectie. Gezien het feit dat dit advies op 25 mei jl. is uitgebracht en het zeer korte tijdspad dat de regering nog rest voordat het experiment verloopt, heeft de regering besloten de bevoegdheden van het experiment thans alleen te verankeren voor deeltijd- en duale opleidingen. Daarmee wordt zeker gesteld dat het lopende experiment verlengd kan worden. De regering zal daarnaast in de komende periode haar instrumentarium heroverwegen en de tijd nemen om een nadere visie te ontwikkelen op het werken met eenheden van leeruitkomsten in voltijdopleidingen, mede in het licht van Leven Lang Ontwikkelen en flexibilisering. Daarbij zal het advies hieromtrent van de Afdeling worden betrokken. Naar aanleiding daarvan beraadt het kabinet zich op een nota van wijziging. Er bestaat een fundamentele bereidheid bij de regering om verdere stappen te zetten op het gebied van LLO.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling zijn het wetsvoorstel en de toelichting aangepast.

De regering stelt daarbij wel voor om ook de bevoegdheden thans voor deeltijd- en duale opleidingen in het wo direct in de WHW te verankeren. De Afdeling merkt op dat het vanwege bepaalde verschillen tussen het hbo en wo – de Afdeling noemt daarbij doelgroep, duur, inrichting en programma van opleidingen – niet mogelijk is de resultaten van het experiment te gebruiken voor uitbreiding naar het wo. De regering deelt deze mening niet. In het experiment leeruitkomsten is ervaring opgedaan met (hbo-) associate degree-opleidingen, bacheloropleidingen en masteropleidingen.²⁰ De duur van die opleidingen varieert van 1, 2 tot 4 jaar. De duur van wo-opleidingen is 3 jaar (bachelor) en 1 tot 2 jaar (master). Wat betreft de duur van de opleidingen zijn er dus geen wezenlijke verschillen tussen de opleidingen in het experiment en wo-opleidingen. De studentenpopulatie in het wo is daarnaast net zo divers in samenstelling als in het hbo. Ook in het wo bestaat die populatie uit studenten die direct doorstromen uit het voortgezet onderwijs tot en met werkende volwassenen die op latere leeftijd instromen. De achtergrond van de student qua vooropleiding verschilt inderdaad, maar dat is naar de opvatting van de regering geen reden aan te nemen dat wo-studenten vanwege het verschil in vooropleiding niet in staat zouden zijn tot meer regie op het eigen opleidingstraject. De regering deelt wel de mening van de Afdeling dat de oriëntatie van het hbo (professioneel) en het wo (academisch) verschilt. Dat verschil werkt uiteraard door in de aard en inhoud van de eenheden van leeruitkomsten die in opleidingen zullen worden gehanteerd, deze zullen een meer theoretische aard hebben, maar heeft naar de opvatting van de regering niet direct impact op de vraag of academisch onderwijs op basis van eenheden van leeruitkomsten mogelijk is. De regering wil bovendien benadrukken dat het wetsvoorstel ruimte biedt aan instellingen om zelf afwegingen en keuzes te maken over het al dan niet opnemen van eenheden van leeruitkomsten in de opleiding

²⁰ Daarbij moet worden opgemerkt dat het voor universiteiten wel mogelijk was om deel te nemen aan het experiment leeruitkomsten.

en over de manier waarop en de mate waarin onderwijs op basis van eenheden van leeruitkomsten mogelijk wordt gemaakt. De regering vertrouwt erop dat de instellingen vanuit hun professionele autonomie keuzes maken die passen bij de aard en inhoud van opleidingen en de bijbehorende studentenpopulatie.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is het wetsvoorstel op deze punten verduidelijkt en uitgebreid in paragraaf 2.2.2 van het algemene deel van de toelichting.

De Afdeling merkt verder op dat het bevorderen van leven lang ontwikkelen (hierna: LLO), maatwerk, en de flexibilisering van het hoger onderwijs zeer verschillende doelstellingen zijn, met een eigen context, die zich niet zonder meer laten verenigen in één allesomvattende oplossing. De regering wil daar het volgende over opmerken. Voorliggend wetsvoorstel faciliteert flexibilisering in de inrichting van (delen van) opleidingstrajecten van studenten. Daarmee wordt invulling gegeven aan afspraken die in het Bolognaproces zijn gemaakt over het faciliteren van studentgecentreerd onderwijs en leren op basis van *learning outcomes*. Door op basis van *learning outcomes* variëteit en flexibiliteit in de inrichting van het onderwijs (*modes of delivery*) te realiseren, kan eenvoudiger worden aangesloten bij de uiteenlopende kenmerken, behoeften en situaties van de diverse studentenpopulatie. Flexibilisering is daarbij het overkoepelende begrip.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is de algemene toelichting op deze punten verduidelijkt en uitgebreid in paragraaf 2.2.1 van het wetsvoorstel.

Ook merkt de Afdeling merkt op dat de Onderwijsraad er onder meer op wijst dat flexibiliteit, differentiatie en maatwerk op gespannen voet staan met het belang van samenhang in curricula en in het stelsel, en op de betekenis ervan voor het civiel effect. De regering meent dat de wijze waarop flexibiliteit vorm krijgt in dit wetsvoorstel dusdanige kaders en waarborgen omvat, dat de samenhang in curricula en het stelsel en de civiele waarde van diploma's niet in het geding komen. Samenhang in de opleiding blijft op grond van artikel 7.3, eerste lid, van de WHW namelijk ook bij het werken met eenheden van leeruitkomsten vereist. Daarnaast moet op grond van het accreditatiekader de relatie tussen de eenheden van leeruitkomsten en de eindkwalificaties van de opleiding aan de NVAO-panelen inzichtelijk worden gemaakt. Die eindkwalificaties van de opleiding zijn naar inhoud en niveau gelijk voor alle studenten van de opleiding, ook als zij kiezen voor een flexibele invulling op basis van leeruitkomsten. Het onderwijsaanbod dat de opleiding verzorgt (leeractiviteiten waar de student uit kan kiezen of gewoon de gefaciliteerde leerroute) moet nog steeds worden vastgelegd. Op dat onderwijsaanbod en op de tentaminering en examinering zijn de gebruikelijke kwaliteitsborgen van toepassing. Dit geldt ook voor de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de examencommissie van de opleiding.

De regering merkt op dat de bestaande kaders in de WHW ook al ruimte voor differentiatie bieden. Een opleiding kan voorzien in verschillende routes, afstudeertrajecten en bijzondere programma's, en bovendien variëren in de aangeboden keuzevakken, minoren, stages, werkend leren en uitwisselingsprogramma's.

De regering deelt verder de mening van de Afdeling dat niet elk(e) (type) student in staat is zelf de regie te nemen binnen zijn studie (of dat zou willen). Een noodzakelijke eigenschap wanneer de student zelf invulling zou willen geven aan eenheden van leeruitkomsten. De regering wil

daarom benadrukken dat het geenszins de bedoeling is dat wanneer een opleiding op eenheden van leeruitkomsten is gebaseerd, en daarmee leerwegaafhankelijk onderwijs aanbiedt, van de student gevraagd wordt de regie (over) te nemen. Alleen de student die dit daadwerkelijk wil en waarvan de instelling denkt dat de student daartoe in staat is, zal – in nauw overleg met de studiebegeleider – invulling kunnen geven aan zijn persoonlijke leerroute. De instelling blijft daarbij verplicht een «gefaciliteerde leerroute» aan te bieden zoals bij een opleiding die uitsluitend bestaat uit onderwijseenheden die geen eenheden van leeruitkomsten zijn. Dit geldt dus ook voor de opleiding die deels of geheel is opgebouwd uit eenheden van leeruitkomsten.

De verwachting op basis van het experiment en de gesprekken die zijn gevoerd met de deelnemende instellingen, is dat een groot deel van de studenten de gefaciliteerde route zal blijven volgen en dat de meeste opleidingen geneigd zullen zijn te kiezen voor een hybride vorm van «klassieke» onderwijseenheden en eenheden van leeruitkomsten. Daarbij wil de regering nog wel wijzen op de conclusie van ResearchNed dat wanneer studenten beter de grote potentiële leeropbrengst van een persoonlijke leerroute kunnen doorgronden, meer studenten hiervan gebruik zullen maken.²¹ Dit betreft ook de werkende student die nu (nog) in de veronderstelling is dat zelf de regie nemen meer tijd en energie kost, iets dat de werkende student, vaak met een gezin, meestal niet heeft. Het gaat daarbij volgens de onderzoekers vooral om bewustwording. Dit wetsvoorstel zal hier een bijdrage aan leveren, nu het de informatievoorziening aan de student via (onder meer) de OER en het studieplan, deels formaliseert.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is het wetsvoorstel op deze punten verduidelijkt en uitgebreid in paragraaf 2.2.2 van het algemene deel van de toelichting.

c. Conclusie

Voor een betrouwbare vaststelling en weging van de uitkomsten van het experiment is het van belang dat het experiment na afloop van de volledige opleidingsduur geëvalueerd wordt aan de hand van de vooraf bepaalde evaluatiecriteria.

Om te voorkomen dat het met veel inzet vormgegeven onderwijs in dit experiment stil komt te liggen, doordat er voor afloop van het experiment geen wetsvoorstel is ingediend om het experiment om te zetten in een structurele wettelijke regeling, adviseert de Afdeling het wetsvoorstel te beperken tot de inhoud van het experiment leeruitkomsten ten behoeve van het deeltijds en duaal hoger beroepsonderwijs. Na indiening van het wetsvoorstel kan de Minister het experiment voor de deelnemende hogescholen verlengen. Zodra de resultaten van het thans reeds lopende experiment beschikbaar en volledig geëvalueerd zijn, kunnen deze in het wetsvoorstel worden verwerkt. De Afdeling adviseert om de opmerkingen die zij hierna maakt over kwaliteitswaarborgen en uitvoerbaarheid daarbij te betrekken.

Een uitbreiding naar het gehele hoger onderwijs zou aan de orde kunnen komen nadat in bredere kring ervaring is opgedaan met het werken van leeruitkomsten in het deeltijds en duaal hoger beroepsonderwijs. Ook kan worden overwogen voor het universitaire onderwijs alsnog ruimte te bieden voor experimenten.

²¹ Adviezen NVAO aan de Minister van OCW over het experiment leeruitkomsten – bijlage bij de brief van de Minister van OCW aan de Tweede Kamer van 19 mei 2021, p. 7; *Kamerstukken II* 2020/21, 31 288, nr. 909.

Hoewel de regering begrip heeft voor hetgeen de Afdeling opmerkt over de uitgevoerde evaluatie van het experiment, is de regering van mening dat op basis van de onderzoeksresultaten en uitgevoerde evaluaties er geen overwegende bezwaren zijn om het huidige experiment – dat ziet op deeltijd en duale ho-opleidingen – wettelijk te verankeren voor deeltijd en duaal hbo en wo.

De regering meent dat voor de doelgroep met voldoende zekerheid kan worden beoordeeld dat de doelstellingen van het experiment zijn of zullen worden behaald. Onder deze omstandigheden is de regering van mening dat het niet noodzakelijk is om voor het wetenschappelijk onderwijs een nieuw experiment uit te voeren. Voorts lijkt het op het eerste oog niet direct noodzakelijk om op een later moment nog een eindevaluatie uit te voeren. Dat neemt natuurlijk niet weg dat de regering wel voldoende zicht wenst te houden op de ontwikkelingen in het veld omtrent het werken met eenheden van leeruitkomsten. De regering zal de vinger-aan-de-pols houden. Voorts zal de regering dit wetsvoorstel ook evalueren. De aandachtspunten die de Afdeling thans naar voren heeft gebracht, zullen uitdrukkelijk ook bij die evaluatie worden betrokken.

3. Behoud kwaliteitswaarborgen bij herdefiniëring van wettelijke begrippen

Een wezenlijk element in het voorstel is dat door een aanvulling van de begripsbepalingen het begrip onderwijseenheid wordt uitgebreid met de term «eenheid van leeruitkomsten». Hierdoor verdwijnt het strikte onderscheid tussen reguliere opleidingen met «geprogrammeerde» onderwijseenheden en opleidingen met een persoonlijke leerroute (leeruitkomsten), en kunnen er ook mengvormen voorkomen. Het is echter de vraag of beide typen opleiding inhoudelijk en dus ook juridisch op één lijn zijn te stellen. Aanvullende kwaliteitswaarborgen en een betere inpassing in het systeem van de WHW zijn wenselijk.

a. Onderwijseenheden en leeruitkomsten

De WHW bepaalt dat instellingen voor hoger onderwijs gericht zijn op het verzorgen van onderwijs (artikel 1.3). Het onderwijs wordt door de instelling aangeboden in de vorm van opleidingen (artikel 7.3, eerste lid). Een opleiding bestaat uit een samenhangend geheel van onderwijseenheden (artikel 7.3, tweede lid). Een opleiding heeft daarmee een inbeginsel voor elke student gelijk onderwijsprogramma.

Het voorstel merkt een «eenheid van leeruitkomsten» aan als een vorm of uitwerking van een onderwijseenheid. Specifiek aan een leeruitkomst is dat deze leerwegonafhankelijk vorm krijgt en leerwegonafhankelijk wordt getoetst. Met deze wijze van definiëren kan een opleiding zowel uit onderwijseenheden als uit leeruitkomsten bestaan, of uit een combinatie van beide. Daarmee verdwijnt voor het inrichten van een opleiding het strikte onderscheid tussen enerzijds onderwijseenheden (vakken of modules) en anderzijds eenheden van leeruitkomsten. Voor leeruitkomsten behoeft geen onderwijs te worden gevolgd, maar moeten activiteiten worden verricht. Een eenheid van leeruitkomsten kan daarom per definitie geen variant van een onderwijseenheid zijn.

Doordat het wetsvoorstel beide vormen onder het begrip opleiding schaaft, verliest dat laatste begrip aan betekenis. Daarmee vervaagt ook de cruciale functie die het begrip opleiding in de WHW vervult. Dit betreft een wezenlijke wijziging van één van de pijlers van de WHW, die grondig doordacht moet worden.

De regering heeft begrip voor de zorg van de Afdeling over de kwaliteit van het hoger onderwijs. De regering heeft naar aanleiding van dit advies dan ook nogmaals gereflecteerd op welke gevolgen dit wetsvoorstel kan hebben voor (de kaders van) de kwaliteitsborging en of de regering voldoende zeker is dat deze afdoende is. De regering heeft er nog steeds vertrouwen in dat de huidige interne en externe waarborgen ook passend zijn bij de wijzigingen die worden voorgesteld met dit wetsvoorstel. Wel is naar aanleiding van het advies de algemene toelichting van het wetsvoorstel aangevuld, zodat deze de kwaliteitswaarborgen en passendheid beter weergeeft. Onderstaand zal in meer detail worden ingegaan op de specifieke opmerkingen van de Afdeling.

De Afdeling merkt op dat de betekenis van het begrip opleiding verandert met dit wetsvoorstel. De regering onderschrijft dat het opleidingsbegrip een van de pijlers van de WHW is, maar van een grondige wijziging is naar het oordeel van de regering geen sprake. Een opleiding is en blijft namelijk een samenhangend geheel van onderwijseenheden. Met dit wetsvoorstel expliciteert de wetgever slechts dat het begrip onderwijs-eenheid ruimer kan worden opgevat. De eenheden van leeruitkomsten zijn een bijzondere verschijningsvorm van de onderwijseenheden. De betekenis van het begrip opleiding gaat daarbij naar de mening van de regering niet verloren. Het wetsvoorstel heeft wel tot gevolg dat er meer ruimte is voor persoonlijke invulling van een opleiding. Daarmee sluit de regering aan bij een beweging die al langer in gang is gezet in het hoger onderwijs, namelijk meer ruimte voor flexibilisering en differentiatie.

Het uitgangspunt in de WHW is en blijft dat de te behalen eindkwalificatie (eindtermen) van een opleiding voor elke student gelijk zijn. Hieruit volgt niet dat het feitelijk gevolgde onderwijsprogramma ook voor elke student gelijk moet zijn. Ook buiten het experiment leeruitkomsten is de realiteit van een opleiding in de afgelopen jaren veelzijdiger geworden dan de wettelijke bepalingen doen vermoeden. Een opleiding kan nu ook al voorzien in verschillende routes, afstudeertrajecten en bijzondere programma's, en bovendien variëren in de aangeboden keuzevakken, minoren, stages en uitwisselingen. Deze variatie kan de kwaliteitsborging complexer maken, maar dit kan volgens de regering geen doorslaggevend argument zijn om minder variatie binnen opleidingen toe te staan. Deze ontstaat juist doorgaans om de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren.

De regering is van mening dat het huidige kwaliteitsborgingskader toereikend is voor het werken met eenheden van leeruitkomsten. Wel acht de regering het van belang dat – net als tijdens het experiment – de NVAO zal voorzien in een nadere operationalisering van het accreditatiekader in een protocol of handreiking. Hiermee worden handvatten geboden voor instellingen die willen werken met eenheden van leeruitkomsten.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is het wetsvoorstel op deze punten verduidelijkt en uitgebreid in de paragrafen 1 en 2.3.6 van het algemene deel van de toelichting.

b. Studieplan en OER

Voor een reguliere opleiding worden de procedures en rechten en plichten met betrekking tot het onderwijs en de examens door het instellingsbestuur vastgelegd in de Onderwijs- en Examenregeling (OER). Daarbij gaat het onder meer om het beoogde eindniveau van de opleiding, de inhoud en feitelijke vormgeving van het onderwijs, en de daaraan verbonden wijze van toetsing en examinering, gebaseerd op onderwijseenheden (artikel 7.13 WHW).

Hoewel artikel 7.13 WHW in dit opzicht niet wordt aangepast, is het de vraag of bij het tegelijkertijd toelaten van een opleiding gebaseerd op leeruitkomsten nog aan de wet wordt voldaan. In het wetsvoorstel vervangt het per eenheid van leeruitkomsten vast te stellen individuele studieplan grotendeels het in de OER voor de opleiding geprogrammeerde onderwijsaanbod. Daarmee is het studieplan in feite een persoonlijke OER en niet een opleidings-OER. In de praktijk zal de student samen met de begeleider moeten waarborgen dat het eindniveau in zijn individuele geval wordt behaald. Dit geschiedt buiten het bereik van de inspraak en kwaliteitswaarborgen, die wel invloed hebben op de totstandkoming van een regulier onderwijsprogramma.²²

Volgens de toelichting is het studieplan bedoeld om periodieke gesprekken tussen de student en de begeleider te entameren over de invulling van (delen van) de flexibele leerroute van de student gedurende de opleiding. Hiertoe zal de begeleider overzicht moeten hebben over de volledige opleiding zoals beschreven in de OER, en over de actuele kennis en het niveau van de student. Dat vraagt veel van de begeleider en belast deze met een zware individuele verantwoordelijkheid. In een opleiding met een vast onderwijsaanbod kunnen studieprestaties daarentegen relatief eenvoudig worden beoordeeld, omdat studenten op dezelfde manier worden opgeleid en hun resultaten door examinatoren onderling vergeleken kunnen worden. Door deze vergelijkingsmogelijkheid zullen tekortkomingen eerder opvallen dan bij een persoonlijk leertraject met individuele begeleiding, dat zich bovendien in meer of mindere mate buiten de instelling afspeelt. Doordat naar verhouding zwaar wordt geleund op de individuele praktijkbegeleider en de examinator kan de waarde van het diploma onder druk komen te staan.

In verband met de samenhang met de onder c genoemde punten, zal de regering deze integraal – hierna – van een reactie voorzien.

c. Leeruitkomsten en accreditatie

De eisen die de WHW aan de OER stelt komen terug in het kader van de opleidingsaccreditatie, die voorwaarde is voor het verkrijgen van bekostiging en het mogen verlenen van graden. Daarbij worden onder meer inhoud en opzet van het onderwijsprogramma, de kwaliteit van het docententeam, het gerealiseerd eindniveau en de deugdelijkheid van beoordeling, toetsing en examinering van de studenten beoordeeld.²³

Het wetsvoorstel berust op de veronderstelling dat een opleiding op basis van onderwijsheden, die geheel of gedeeltelijk vorm krijgt door middel van eenheden van leeruitkomsten, eenzelfde opleiding is als een reguliere opleiding, zodat geen nieuwe accreditatie nodig is. Uit haar advies blijkt dat ook de NVAO daarvan uitgaat. Het is echter duidelijk dat op aspecten als de inhoud en opzet van het onderwijsprogramma, de wijze van beoordeling, toetsing en examinering van de studenten en de kwaliteit van het docententeam verschillen optreden. Een opleiding die uitgaat van leeruitkomsten kent immers geen (vast) onderwijsprogramma. Verschil treedt ook op bij de wijze van beoordeling, die leerwegaafhankelijk is, en waarbij bijvoorbeeld niet gewerkt wordt met in het onderwijs gebruikelijke toetsen, zoals mondelinge of schriftelijke tentamens. Voorts krijgt de

²² Te denken valt onder meer aan het aantal en de volgtijdelijkheid van de tentamens alsmede de momenten waarop deze afgelegd kunnen worden, de inrichting van de opleiding en de volgorde waarin, de tijdvakken waarbinnen en het aantal malen per studiejaar dat de gelegenheid wordt geboden tot het afleggen van de tentamens en examens, en wijze van tentaminering (artikel 7.13, tweede lid, onderdelen h tot en met l, WHW).

²³ Artikel 5.12 WHW.

docent een nieuwe rol als begeleider. Al blijven de eindtermen gelijk, het valt te betwijfelen of de wettelijke regels over accreditatie en de accreditatiekaders zonder meer toepasbaar zijn op onderwijs op basis van leeruitkomsten, en daarmee hoe de kwaliteit en het niveau van de opleiding worden gewaarborgd.

De regering onderschrijft het belang van de OER voor de kwaliteitsborging van de opleiding en daarmee ook voor de waarde van het diploma. Zij wijst erop dat de OER niet verdwijnt met dit wetsvoorstel. De OER vormt een algemeen kader waarbinnen ruimte is voor afspraken die gemaakt worden ten behoeve van een studieplan. Het studieplan is geen instrument waarmee afgeweken mag worden van de OER. Het studieplan is ook geen vervanging van de OER.

Bij onderwijs op basis van een studieplan zal meer gevraagd worden van docenten, begeleiders en examinatoren. Tijdens het experiment leeruitkomsten hebben instellingen en visitatiepanels gebruikgemaakt van het NVAO-protocol *Beoordeling bestaande experimenten leeruitkomsten*.²⁴ In dit protocol zijn aanvullende aandachtspunten voor de opleiding en het visitatiepanel opgenomen, op grond waarvan wordt beoordeeld of de opleiding aan de gebruikelijke kwaliteitsstandaarden voldoet. Het protocol is een nadere operationalisering van het accreditatiekader.

Er wordt bijvoorbeeld specifiek beoordeeld of docenten aantoonbaar competent zijn om studenten te begeleiden, bijvoorbeeld bij de keuze voor en vormgeving van leeractiviteiten; hoe docenten tot een eenduidige interpretatie van leeruitkomsten komen; en of de opleiding een gestructureerde praktijk heeft van kwaliteitsborging van opleidingstrajecten van individuele studenten en versterking ervan door tussentijdse evaluatie en verbetering. In het kader van examinering wordt ook beoordeeld of de examencommissie een adequate methode hanteert om te borgen dat leeruitkomsten door individuele studenten worden gerealiseerd, en of examinatoren voldoen aan de vereiste kwalificaties om de leeruitkomsten op een eenduidige wijze te toetsen en beoordelen.

De regering zal, met het oog op de kwaliteitsborging, de NVAO verzoeken om bij de accreditatie van opleidingen die (deels of geheel) worden aangeboden in de vorm van leerresultaten, een protocol op te stellen en te hanteren overeenkomstig het protocol dat is gehanteerd bij uitvoering van het experiment. Onder die omstandigheden is de regering van mening dat – ook wanneer studenten gebruik maken van de mogelijkheid om een persoonlijke invulling te geven aan de eenheden van leeruitkomsten – voorzien is in een voldoende adequaat kwaliteitsborgingsstelsel.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is de algemene toelichting op deze punten verduidelijkt en uitgebreid in paragraaf 2.3.6 van het wetsvoorstel.

d. Examencommissie

Het voorstel brengt geen wijziging aan in de taken en bevoegdheden van de examencommissie. De examencommissie verzekert een verantwoord niveau van toetsing aan de eindtermen. Voorts dient de examencommissie onder meer om binnen het kader van de OER richtlijnen en aanwijzingen te formuleren om de uitslag van tentamens en examens te beoordelen en vast te stellen, en om de kwaliteit van de organisatie en de procedures inzake tentamens en examens te waarborgen. Omdat in het

²⁴ <https://www.nvao.net/files/attachments/.459/Beoordeling-bestaande-experimenten-leeruitkomsten.pdf>.

wetsvoorstel de wijze waarop de beheersing van de eenheid of eenheden leeruitkomsten zal worden aangetoond en beoordeeld in het studieplan zal moeten worden geregeld, rijst de vraag of de examencommissie daarover nog aanwijzingen of richtlijnen kan geven. Een andere vraag is of het voor haar nog wel mogelijk (uitvoerbaar) is om de kwaliteit van leerwegaafhankelijke toetsen te beoordelen en haar verantwoordelijkheid voor vrijstellingsprocedures waar te maken. Het lijkt er op dat de beoordeling van de leeruitkomsten zal plaatsvinden door de docent/begeleider die optreedt als examiner en voor zijn informatie sterk afhankelijk is van de informatie die wordt geleverd door bijvoorbeeld de praktijkbegeleider op de arbeidsplaats waar (een deel van) het leertraject wordt afgelegd. De toelichting gaat niet in op de vraag hoe de examencommissie in staat is toezicht te houden op het niveau van een opleiding die geheel of grotendeels leerwegaafhankelijk is.

Daarnaast ontbreekt in de toelichting een beschouwing over de vergelijkbaarheid van de reguliere opleiding en de opleiding gebaseerd op leeruitkomsten en de wijze waarop de kwaliteit van die laatste gewaarborgd wordt. Zoals hiervoor is uiteengezet, zal de opleiding als gevolg van het werken met leeruitkomsten per student of groep van studenten verschillen. Dat roept de vraag op hoe de toetsing van begin- en eindniveau gewaarborgd zal worden en hoe waargemaakt kan worden dat het diploma van beide typen van eenzelfde, vergelijkbaar niveau is. Inzet van het voorstel is immers dat de beroepskwalificatie niet wijzigt, ondanks de verschillen qua opleidingsactiviteiten.

De regering wil van de gelegenheid gebruik maken om te benadrukken dat de bevoegdheden van de examencommissie met dit wetsvoorstel niet worden gewijzigd. De examencommissie heeft tot taak het waarborgen van de kwaliteit van tentamens en examens (artikel 7.12b, eerste lid, onderdeel a, van de WHW). Daarnaast blijft de bevoegdheid van de examencommissie bestaan om richtlijnen vast te stellen en aanwijzingen te geven (artikel 7.12b, eerste lid, onderdeel b, van de WHW). Weliswaar worden in het studieplan afspraken gemaakt over de wijze van toetsing, maar dat neemt niet weg dat de examencommissie – naast de in de OER geformuleerde randvoorwaarden – richtlijnen kan vaststellen. Doordat de examencommissies richtlijnen voor toetsing kunnen vaststellen en overigens ook de bestaande bevoegdheden behouden blijven, is de examencommissie in staat om voldoende toezicht te houden op de kwaliteit van de opleiding als geheel. In de kern verandert er niets aan de bevoegdheden, maar wel moet worden vastgesteld dat kwaliteitsborging complexer is wanneer er veel gebruik gemaakt zal worden van een volledige leerwegaafhankelijke invulling van eenheden van leeruitkomsten. Het lijkt dan ook wenselijk dat de examencommissie dergelijke richtlijnen met betrekking tot het werken met eenheden van leeruitkomsten vaststelt, om haar rol als borger van de toetskwaliteit waar te kunnen maken. In het experiment zijn overigens geen aanwijzingen dat het werken met eenheden van leeruitkomsten voor de rol van de examencommissie in de kwaliteitsborging tot onoverkoombare uitdagingen leidt.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is dit verduidelijkt in paragraaf 2.3.4.1 van de algemene toelichting.

e. Conclusie

Op grond van het bovenstaande acht de Afdeling het niet mogelijk een opleiding gebaseerd op leeruitkomsten inhoudelijk en juridisch op één lijn te stellen met een reguliere opleiding. Het voorstel heeft met name grote implicaties voor het begrip «opleiding». Zo rijst de vraag wanneer een

opleiding die bestaat uit een aantal afzonderlijke «eenheden van leeruitkomsten» nog voldoende samenhang vertoont om als een herkenbare «opleiding» aangemerkt te kunnen worden. Dit heeft ook gevolgen voor de consistentie van het begrippenkader in de WHW, en werkt bovendien door in het proces van accreditatie van opleidingen en in de positie en verantwoordelijkheid van NVAO en examencommissie, zonder dat de toelichting daarvan rekenschap aflegt.

De Afdeling adviseert om in meer waarborgen te voorzien ten behoeve van voldoende samenhang binnen de opleiding, bijvoorbeeld door een bepaald gedeelte van iedere opleiding uniform te houden. Uitgangspunt daarbij zou moeten zijn dat het leerwegonafhankelijke onderwijs een ander type onderwijs in het leven roept. Het onderwijssysteem krijgt daarmee een hybride karakter. De Afdeling adviseert om dit duidelijker tot uitdrukking te brengen in de wet. Voorts zou op diploma's en certificaten de leerwegonafhankelijke wijze van totstandkoming van het resultaat kenbaar moeten zijn.

De regering is van mening dat de vormgeving van eenheden van leeruitkomsten als een bijzondere verschijningsvorm van onderwijsseenheden passend is in het stelsel. Weliswaar bestaat de mogelijkheid dat een student kiest voor een volledige leerwegonafhankelijke invulling, maar dat maakt niet dat daarmee geen sprake meer zou zijn onderwijs. Ook als een opleiding volledig is samengesteld uit eenheden van leeruitkomsten, is sprake van een reguliere opleiding. De regering wenst te onderstrepen dat diploma's die worden afgegeven op basis van een opleiding die volledig bestaat uit eenheden van leeruitkomsten op grond van de WHW geen andere waarde hebben dan diploma's die zijn afgegeven bij een opleiding die volledig bestaat uit meer «klassieke» onderwijsseenheden. Daarmee is er geen verschil in waarde van diploma's. De bestaande voorschriften over het diplomasupplement impliceren daarbij wel dat in de cijferlijst vermeld moet worden hoe de opleiding door de student is ingevuld, waarbij melding gemaakt kan worden van leerwegonafhankelijke invulling door de student

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is het wetsvoorstel op deze punten verduidelijkt en uitgebreid in paragraaf 2.3.6 van het algemene deel van de toelichting.

4. Uitvoerbaarheid

De invoering van eenheden van leeruitkomsten vraagt van docenten een andere rol dan in het traditionele onderwijs gebruikelijk is. In verband hiermee zal de basiskwalificatie onderwijs (BKO) en de basiskwalificatie didactische bekwaamheid (BDB) voor nieuwe docenten worden aangepast en dienen zittende docenten te worden bijgeschoold, aldus de toelichting.

Het is bekend dat twee derde van het hoger onderwijspersoneel een hoge of zeer hoge werkdruk ervaart.²⁵ In de internetconsultatie hebben de instellingen naar voren gebracht dat de aanvang- en ontwikkelkosten van het werken met leeruitkomsten hoog zijn. De toelichting lijkt de omvang en duur van deze veranderingsoperatie te onderschatten. Uit de «eindvaluatie» blijkt immers dat de deelnemende instellingen forse investeringen in tijd en voorzieningen zullen moeten plegen. Voorts ontbreekt een berekening van de kosten met het argument dat deze niet voor alle instellingen gelijk zijn en niet noodzakelijkerwijs causaal verbonden zijn aan dit wetsvoorstel, maar passen bij een in toenemende mate flexibel hoger onderwijs. Daarbij stelt de toelichting dat de kosten kunnen worden

²⁵ 2020 werkdruk ICTU (universiteitenvannederland.nl).

voldaan uit het budget voor omscholing van de opleiding, wat met het voorgaande in tegenspraak is omdat een berekening van die kosten ontbreekt.

De Afdeling acht de financiering van de leerwegaafhankelijke onderwijsvormen onvoldoende uitgewerkt. Dit geldt ook voor het aspect van de studiefinanciering en de eigen bijdragen van studenten en eventuele werkgevers. De vraag is of de financiering van dit type onderwijs niet meer gebaat is bij eigen kaders, los van de kaders voor de gewone onderwijseenheden.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader in te gaan op de gevolgen van de verandering voor docenten, inzicht te geven in de kosten van de transitie en in de kaders voor de financiële stromen die het gevolg zullen zijn van de invoering van onderwijs op basis van leeruitkomsten.

De verandering om het werken met leeruitkomsten in te voeren in een opleiding is inderdaad een aanzienlijke opgave. Het is daarbij wel zo dat in de eerste jaren de investeringen in tijd voor docenten hoger zijn dan in de jaren daarna, omdat het tijd kost om het nieuwe onderwijsmodel in de vingers te krijgen. Door het gefaseerd in te voeren worden echter niet alle docenten tegelijkertijd belast. Na vijf jaar experimenteren geven opleidingen in de eindevaluatie aan uit de voeten te kunnen met het nieuwe onderwijsmodel binnen de bestaande (financiële) kaders. Instellingen zijn daarnaast gewend te werken met strategische beleidsplannen en meerjarige activiteitenplannen om onderwijsvernieuwingen te realiseren, inclusief de daarbij horende professionalisering van docenten en bijvoorbeeld investeringen in ondersteunende ict e.d. Die vernieuwingen worden gefinancierd uit de reguliere bekostiging die instellingen ontvangen. Instellingen maken keuzes qua investeringen en het tijdschema waarin zij vernieuwingen doorvoeren, passend bij de financiële mogelijkheden. De ervaring in het experiment leeruitkomsten is dat het nieuwe onderwijsmodel gefaseerd (per collegejaar) wordt ontwikkeld en ingevoerd en dat er verschillen kunnen zijn tussen de ontwikkelings- en implementatiestadia van opleidingen binnen een instelling. 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, na inwerkingtreding van het wetsvoorstel. Dit is het ritme van elke grote onderwijsinnovatie en opleidingen kennen dit proces goed. Instellingen werken ook met een zogenoemde «lerende aanpak», zodat waar nodig op basis van ervaringen in ontwikkeling en uitvoering bijgestuurd kan worden. De ervaring in het experiment leeruitkomsten wijst uit dat opleidingen en instellingen er in slagen om het onderwijsconcept en de bijbehorende kwaliteitsborging zodanig in te richten dat zij dit binnen de reguliere bekostiging kunnen uitvoeren. De regering is daarom van mening dat er voldoende geld, tijd en ruimte is voor instellingen om verantwoorde keuzes te maken in de wijze waarop zij invulling geven aan de onderwijsvernieuwing en de verandering die daarbij hoort. Op deze manier zou ook de werkdruk voor docenten beheersbaar moeten blijven.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling zijn de kosten van de transitie in paragraaf 4 en paragraaf 6 van het wetsvoorstel verduidelijkt.

5. Accreditatie onvolledige opleidingen

Met dit wetsvoorstel wordt ook een tweede experiment van de pilots «flexibilisering hoger onderwijs» verankerd, te weten het experiment «accreditatie onvolledige opleidingen». Het doel van het experiment is – kort gezegd – om te onderzoeken of het verlenen van accreditatie voor

deeltijdse of duale opleidingen met een verkort onderwijsaanbod leidt tot een groter aanbod van niet-bekostigde deeltijdse en duale bacheloropleidingen, een hogere deelname aan die opleidingen in het hoger beroeps-onderwijs en het verlenen van meer graden.

Het experiment heeft niet geleid tot een groei van het aanbod van dergelijke «onvolledige» opleidingen en het experiment heeft daardoor ook geen grote impact gehad op het aantal deelnemers en het aantal verleende graden. Volgens de NVAO zijn de kaders voor accreditatie evenwel effectief hanteerbaar gebleken voor de beoordeling van de kwaliteit van de betreffende onvolledige opleidingen.

De Afdeling adviseert dragend te motiveren waarom ondanks het uitblijven van effecten van het experiment toch wordt voorgesteld dit onderdeel in het voorstel op te nemen. Indien dit niet mogelijk is, adviseert zij het voorstel aan te passen.

Ondanks dat er maar geringe belangstelling was voor het experiment, kiest de regering er toch voor om de mogelijkheid die met dit wetsvoorstel ontstaat voor niet-bekostigde instellingen om een «onvolledige» opleiding aan te bieden niet te beperken. Beperken van deze mogelijkheid zou betekenen dat de Hogeschool Saxion Next 16 lerarenopleidingen waar ruim 500 studenten staan ingeschreven, niet langer zou kunnen aanbieden. Gezien de grote tekorten aan leraren acht de regering het niet wenselijk om «onvolledige» lerarenopleidingen uit te sluiten als daar geen directe noodzaak toe is vanuit het oogpunt van kwaliteit of organiseerbaarheid. De kwaliteit van de «onvolledige» opleidingen wordt geborgd door het toetsen van onderdelen die niet worden aangeboden (ook daarvan dienen de eenheden van leeruitkomsten te worden beschreven). De regering ziet daarom geen bezwaar in het wettelijk verankeren van de mogelijkheid voor niet-bekostigde instellingen om een «onvolledige» opleiding aan te bieden.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is de algemene toelichting op deze punten verduidelijkt en uitgebreid in paragraaf 2.4 van het wetsvoorstel.

6. Ambtshalve aanpassingen

Los van bovenstaande punten zijn in de wettekst en de memorie van toelichting schrijffouten en kennelijke vergissingen hersteld en is de algehele leesbaarheid van het voorstel verbeterd.

Daarnaast is de Minister van Primair en Voortgezet Onderwijs toegevoegd als ondertekenaar van voorliggend wetsvoorstel, gezien de verantwoordelijkheid binnen het huidige kabinet van de Minister van Primair en Voortgezet Onderwijs voor Leven Lang Ontwikkelen.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het voorstel en adviseert het voorstel niet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen, tenzij het is aangepast.

*De waarnemend vice-president van de Raad van State,
S.F.M. Wortmann*

Ik verzoek U het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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

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