

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. 3 **Memorie van toelichting**

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel verankert het experiment leeruitkomsten in de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (hierna: WHW). Doel van deze verankering is het creëren van meer ruimte voor persoonlijke leerroutes binnen de opleiding, waardoor beter tegemoet kan worden gekomen aan de behoeften van studenten, onderwijsinstellingen en de arbeidsmarkt.

Een opleiding bestaat op grond van de wet uit een samenhangend geheel van ‘onderwijseenheden’. Een van tevoren vastgelegd geprogrammeerd onderwijsaanbod, dat alle studenten in principe doorlopen. Dit wetsvoorstel regelt dat een opleiding ook kan bestaan uit een samenhangend geheel van onderwijseenheden die ‘eenheden van leeruitkomsten’ zijn. Eenheden van leeruitkomsten kunnen, in tegenstelling tot andere onderwijseenheden, op een ‘leerwegaafhankelijke wijze’ worden ingevuld, zodat de student de ruimte heeft om zijn leerroute geheel of gedeeltelijk op basis van eigen keuzes in te vullen. Het opleidingsbegrip blijft daarentegen, als één van de pijlers van de WHW, onveranderd. Ook blijft de opleiding gericht op het behalen van een diploma en blijft de instelling verplicht voor elke opleiding ten minste één leerroute te faciliteren.

Op basis van het experiment leeruitkomsten hebben de aan het experiment deelnemende instellingen de bevoegdheid om bij deeltijd en duale (associate degree-, bachelor- en master-)opleidingen in een bepaalde mate af te wijken van de WHW. Dit wetsvoorstel regelt dat de bevoegdheden uit het experiment die worden verankerd gaan gelden voor alle deeltijd en duale opleidingen in het hoger onderwijs (hierna: ho), dus zowel voor hbo- als wo-instellingen. Thans is niet voorzien in een uitbreiding van de mogelijkheid om te werken met eenheden van leeruitkomsten naar voltijdopleidingen.

2. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

2.1 Aanleiding

2.1.1 Commissie Rinnooy Kan

Terwijl de urgentie voor een leven lang ontwikkelen groeide, liep de deelname van volwassenen aan het hoger onderwijs tussen 2001 en 2014 juist terug. De commissie Rinnooy Kan onderzocht dit probleem en adviseerde in 2014 te experimenteren met 'leeruitkomsten'.¹ In plaats van een vast onderwijsprogramma zouden opleidingen alleen moeten vastleggen welke resultaten studenten moeten realiseren. Door de resultaten los te koppelen van de weg er naartoe, zouden opleiding beter kunnen aansluiten bij de kennis die studenten al hebben en kon worden geprofiteerd van het leren op de werkplek. In 2016 is het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (hierna: OCW) daarom gestart met het experiment 'leeruitkomsten'.²

2.1.2 Het experiment leeruitkomsten³

Aan het experiment leeruitkomsten, dat nog loopt tot en met juni 2022, nemen ongeveer 400 opleidingen deel van 21 hogescholen.⁴ Daarvan zijn 15 hogescholen bekostigd en 6 niet-bekostigd. De Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (hierna: NVAO) en de Inspectie van het Onderwijs (hierna: inspectie) zijn vanaf het begin nauw betrokken geweest bij het experiment.

2.1.2.1 Doel en inhoud van het experiment

Het doel van het experiment leeruitkomsten is dat meer volwassen studenten ho-opleidingen (deeltijd en duaal) volgen en er (daardoor) meer graden worden verleend.⁵ Om dit te bereiken is geprobeerd de toegankelijkheid van ho-opleidingen voor deze doelgroep studenten te vergroten, door het mogelijk maken van flexibel onderwijs waarbij de student meer regie heeft over de eigen leerroute en gebruik kan maken van de werkplek.

¹ Adviesrapport 'Flexibel hoger onderwijs voor volwassenen', *Kamerstukken II* 2013/14, 31288, nr. 383.

² Naast de aanbevelingen in 2014 van de Commissie Rinnooy Kan, zijn in 2015 in het kader van het Bolognaproces afspraken gemaakt over het mogelijk maken van verdere flexibilisering van het onderwijs. Zie hiervoor paragraaf 2.2.1.

³ Het experiment leeruitkomsten maakt deel uit van de pilots 'flexibilisering hoger onderwijs'. Zie hoofdstuk 2 van het Besluit experimenten flexibel hoger onderwijs (*Stb.* 2016, 145).

⁴ Deelname aan het experiment stond open voor zowel universiteiten als hogescholen, maar in de praktijk zijn alleen aanvragen van hogescholen goedgekeurd.

⁵ Zie artikel 8 van het Besluit experimenten flexibel hoger onderwijs (*Stb.* 2016, 145).

Om deze hogere mate van flexibiliteit te bereiken, is in het experiment de verplichting voor instellingen losgelaten om te werken met ‘traditionele’ onderwijsseenheden. In plaats daarvan kunnen opleidingen bestaan uit een samenhangend geheel van ‘eenheden van leeruitkomsten’, waarin wordt beschreven wat de student bij afronding van die eenheid moet kennen en kunnen en hoe dat wordt beoordeeld. Over de invulling van het leertraject van de student worden periodiek afspraken gemaakt, die worden vastgelegd in een onderwijsovereenkomst.

Daarnaast is in het experiment de verplichting losgelaten om te verantwoorden dat een studiepunt staat voor een gemiddelde studielast van 28 uur. In het experiment is ruimte geboden een alternatieve grondslag te hanteren voor de vaststelling van aantallen studiepunten per eenheid van leeruitkomsten. De achterliggende reden was dat sturing op aantallen uren studielast zich niet goed leek te verhouden tot de sturing op output in de vorm van leeruitkomsten.

2.1.2.2 Vinger-aan-de-polsgesprekken

De projectgroep flexibilisering, een samenwerking tussen het ministerie van OCW, de NVAO en de inspectie, heeft om het experiment te kunnen monitoren met elke deelnemende instelling minimaal twee keer een ‘vinger-aan-de-polsgesprek’ gevoerd. Op deze manier konden inzichten worden opgedaan over de uitwerking van het leren met eenheden van leeruitkomsten in de praktijk en vernam de projectgroep uit eerste hand tegen welke obstakels instellingen, studenten en andere betrokkenen aanliepen. Deze inzichten zijn meegenomen bij de uiteindelijke vormgeving van voorliggend wetsvoorstel.

2.1.3 Resultaten van het experiment leeruitkomsten

Het eerste doel van het experiment – een toename van het aantal studenten bij deeltijd- en duale opleidingen - is ruimschoots behaald. In 2021 was, na vijf jaar experimenteren, het aantal eerstejaars studenten ongeveer 50% hoger dan in 2015-2016.⁶ In de controlegroep (overige bekostigde deeltijd en duale hbo-opleidingen) bleef het aantal ongeveer gelijk.

Belangrijker is echter misschien nog wel dat studenten, instellingen en werkgevers positief zijn. Ze vinden dat de opleiding logischer is opgebouwd en beter aansluit bij de beroepspraktijk.⁷ Bij veel (deelnemende) onderwijsinstellingen is het (deels) werken met eenheden van leeruitkomsten een vast onderdeel geworden van de

⁶ 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; *Kamerstukken II* 2020/21, 31288, nr. 909. Naast het experiment kan ook het economische herstel in voorafgaande jaren en de doorgaande groei in de vraag naar hoger opgeleiden op de arbeidsmarkt invloed hebben gehad op de toename van de instroom en er kan sprake zijn van een ‘selectie-effect’ in de keuze van instellingen wat betreft opleidingen waarmee zij deelnemen aan het experiment.

⁷ 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. 23; *Kamerstukken II* 2020/21, 31288, nr. 909.

opleiding. De instellingen geven dan ook aan niet terug te willen naar de situatie van voor het experiment.⁸ Ook de NVAO is positief.⁹

Aangezien de eindevaluatie van het experiment heeft plaatsgevonden in 2021, voor het aflopen van het experiment leeruitkomsten, is het niet mogelijk geweest om over de resultaten van alle evaluatiecriteria te beschikken.¹⁰ Desondanks geeft de informatie die na vijf jaar experimenteren wel voorhanden was voldoende houvast om ook over deze criteria gedegen aannames te kunnen doen. Zo concluderen de onderzoekers van ResearchNed dat de cijfers over studievoortgang en uitval van het experiment niet afwijkend zijn.¹¹ De toename van het aantal studenten zal daarom naar alle waarschijnlijkheid resulteren in een groei van het aantal diplomeerden.

Ook de (voorlopige) resultaten over de mate van effectiviteit van de tijdens het experiment gehanteerde kaders ter borging van de onderwijskwaliteit geven een positief beeld. In het derde jaar van aanbieden zijn de deelnemende opleidingen door NVAO-panels beoordeeld. Hier is door de NVAO bewust voor gekozen, omdat op dat moment in de opleiding bij deeltijd en duale varianten van vierjarige hbo-bacheloropleidingen - het merendeel van de deelnemende opleidingen - voldoende kwaliteit gerealiseerd zou moeten zijn om een oordeel te kunnen vormen, en er tegelijkertijd nog geen afgestudeerden waren (snelle studenten met een maatwerkprogramma uitgezonderd). Indien nodig, was ingrijpen dan nog mogelijk voordat de instelling diploma's aan het eerste afstudeercohort zou verstrekken.¹²

Naar aanleiding van deze beoordelingen hebben de NVAO-panels een reële inschatting kunnen maken van het toekomstige, gerealiseerde eindniveau van afgestudeerden. Unaniem hadden de panels vertrouwen in het te realiseren vereiste eindniveau. De panels gaven in geen enkel beoordelingsrapport aanbevelingen gericht op versteviging van (de aanloop naar) het te realiseren eindniveau.¹³ Bij accreditatiebeoordelingen waar het al wel mogelijk was om het gerealiseerde

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; *Kamerstukken II* 2020/21, 31288, nr. 909.

⁹ 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; *Kamerstukken II* 2020/21, 31288, nr. 909.

¹⁰ In het experimentbesluit was bepaald dat de eindevaluatie *uiterlijk* in 2023 moest plaatsvinden. De eindevaluatie is in 2021 uitgevoerd, om tijdig te kunnen starten met de voorbereiding van de wettelijke verankering/verlenging van het experiment. Op grond van artikel 1.7a, vierde lid, kan de minister namelijk het experiment 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 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, 31288, nr. 909.

¹² 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, 31288, nr. 909.

¹³ 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; *Kamerstukken II* 2020/21, 31288, nr. 909, p. 12.

eindniveau te beoordelen¹⁴, is in alle gevallen het gerealiseerde eindniveau als voldoende beoordeeld, zo bleek uit nadere toelichting van de NVAO naar aanleiding van het advies. Dit beeld wordt bevestigd door de inzichten die zijn opgedaan tijdens de ‘vinger-aan-de-polsgesprekken’.

Ten slotte bleek gedurende het experiment leeruitkomsten dat veel studenten, zeker in de beginfase van de opleiding, kiezen voor deelname aan het door de opleiding gefaciliteerde programma. Naarmate zij verder zijn in de opleiding, zijn er meer studenten die gebruik maken van de mogelijkheden tot het maken van keuzes en eigen invulling. In de praktijk is veelal sprake 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. Dit wetsvoorstel maakt het aanbieden van tussenvormen mogelijk, nu een eenheid van leeruitkomsten is gedefinieerd als een specifieke onderwijseenheid.

2.2 Nut en noodzaak van het wetsvoorstel

De samenleving en arbeidsmarkt veranderen snel. Vakspecifieke kennis en vaardigheden ontwikkelen zich in rap tempo, werk laat zich steeds moeilijker indelen in vaste categorieën en de vraag naar routinematig werk neemt af, terwijl de behoefte aan hoger opgeleiden stijgt.¹⁵ Deze ontwikkelingen maken dat een groot beroep wordt gedaan op het vermogen van burgers om in te spelen op deze veranderingen. Om hierin succesvol te kunnen zijn, zijn meer regie op de eigen (leer)loopbaan en een flexibele, open leerhouding essentieel.¹⁶ Van instellingen vraagt dit dat zij kunnen variëren in de aanpak en inrichting van opleidingen en rekening kunnen houden met de diversiteit in kenmerken, behoeften, achtergrond en situaties van studenten.¹⁷ Door de ruimte te bieden om te werken met eenheden van leeruitkomsten, ontstaat 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. Dit leidt niet alleen tot meer maatwerk, maar in sommige gevallen ook tot versnelling. Het wetsvoorstel is daarom in het kader van krapte op de arbeidsmarkt extra urgent. Voor het versneld (om)scholen naar (krapte)sectoren is flexibiliteit in de vorm van persoonlijke leerroutes en validering van kennis en ervaring van groot belang. De ontwikkelingen in het kader van de klimaat- en energietransitie illustreren hoe belangrijk het is dat opleidingen sneller nieuwe kennis en vaardigheden kunnen integreren in het onderwijs, om zo studenten beter voor te kunnen bereiden op de veranderende arbeidsmarkt.

¹⁴ Dit was mogelijk bij associate degree-opleidingen, bacheloropleidingen die via een verkort traject konden worden gevolgd, en bij een aantal masteropleidingen.

¹⁵ Goos, M. (2018). The impact of technological progress on labour markets: policy challenges. *Oxford Review of Economic Policy*, 34(3), pp. 362–375.

¹⁶ SER (2016). *Mens en technologie, samen aan het werk*. Verkenning. Den Haag: Sociaal-Economische Raad, p. 14.

¹⁷ Strategische agenda hoger onderwijs en onderzoek ‘Houdbaar voor de toekomst’, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap 2 december 2019, p. 57.

Het experiment bevestigt daarnaast de verwachting dat flexibel hoger onderwijs, onderwijs dat optimaal aansluit bij de leervragen en situatie van studenten en de behoefte van de arbeidsmarkt, het hoger onderwijs aantrekkelijker maakt voor (jong)volwassenen binnen een deeltijdse of duale opleiding.¹⁸

2.2.1 Flexibilisering van het onderwijs en een leven lang ontwikkelen

Met dit wetsvoorstel wordt voldaan aan een belangrijke ambitie in het kader van een leven lang ontwikkelen (LLO) om het onderwijs flexibeler te maken en beter te laten aansluiten op de behoeften van werkenden, werkzoekenden en werkgevers.¹⁹ Het wetsvoorstel faciliteert flexibilisering in de inrichting van (delen van) opleidingstrajecten van studenten. Deze ruimte wordt thans voorzien voor deeltijdopleidingen en duale opleidingen. Hiermee wordt eveneens invulling gegeven aan afspraken die in Europees verband zijn gemaakt in het Bolognaproces 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.²⁰ Flexibilisering is daarbij het overkoepelende begrip, dat zowel van toepassing is op de LLO-doelgroep (werkende en werkzoekende volwassenen) als op andere studenten die deelnemen aan opleidingen in het hoger onderwijs. Voorliggend wetsvoorstel faciliteert instellingen om alleen bij de inrichting van deeltijdopleidingen en duale opleidingen keuzes te maken die aansluiten bij de uiteenlopende doelgroepen en de verschillende contexten van studenten.

2.2.2 Uitbreiding naar het wo

Ondanks dat er in 2016 onvoldoende belangstelling was vanuit het wo om deel te nemen aan het experiment leeruitkomsten, heeft de koepelorganisatie Universiteiten van Nederland (hierna: UNL) in de internetconsultatie van dit wetsvoorstel aangegeven mogelijkheden en kansen te zien voor het wo.²¹ Volgens UNL onderstrepen de universiteiten het belang en de urgentie van flexibel hoger onderwijs. De belangstelling van de universiteiten is tevens toegenomen in het verlengde van de flexibiliseringszone van het Versnellingsplan.²²

Het verschil in oriëntatie tussen het hbo (professioneel) en het wo (academisch) zal doorwerken in de aard en inhoud van de eenheden van leeruitkomsten die binnen

¹⁸ Strategische agenda hoger onderwijs en onderzoek 'Houdbaar voor de toekomst', Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap 2 december 2019, p. 58.

¹⁹ SER (2019). Briefadvies Strategische agenda Hoger onderwijs. Den Haag: Sociaal-Economische Raad.

²⁰ The European Higher Education Area in 2018. Bologna Process Implementation Report.

²¹ Reactie VSNU (UNL) in internetconsultatie wetsvoorstel leeruitkomsten, <https://www.internetconsultatie.nl/leeruitkomsten/reactie/f24db00d-062d-4ef4-a411-51d6d041b830>.

²² Versnellingsplan Onderwijsinnovatie met ICT, <https://www.versnellingsplan.nl/>.

opleidingen zullen worden gehanteerd. Dit verschil heeft geen impact op de vraag of flexibel academisch onderwijs op basis van eenheden van leeruitkomsten in het wo mogelijk is of zou moeten zijn. Instellingen hebben de ruimte (binnen hun professionele autonomie) om zelf afwegingen en keuzes te maken over het al dan niet opnemen van eenheden van leeruitkomsten in de opleiding en over de manier waarop en de mate waarin flexibel onderwijs op basis van eenheden van leeruitkomsten mogelijk wordt gemaakt.

Ten overvloede dient te worden opgemerkt dat niet van elke student gevraagd wordt om regie te nemen over zijn leertraject. Niet elk(e) (type) student is daartoe in staat of heeft daar interesse in. Het is daarom geenszins de bedoeling dat wanneer een opleiding op eenheden van leeruitkomsten is gebaseerd, en daarmee leerwegonafhankelijk onderwijs aanbiedt, 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 geven aan een persoonlijke leerroute.

2.3 Uitgangspunten van het wetsvoorstel

Dit wetsvoorstel maakt het mogelijk voor instellingen om ervoor te kiezen deeltijd- en duale opleidingen volledig of gedeeltelijk op te bouwen op basis van een samenhangend geheel van eenheden van leeruitkomsten. Hierdoor kunnen deze opleidingen kiezen voor een opbouw en inrichting die past bij de doelgroep, terwijl tegelijkertijd gewaarborgd is dat de student altijd kan kiezen voor deelname aan het onderwijsprogramma van de opleiding (de gefaciliteerde leerroute).

Het instellingsbestuur bepaalt binnen welke onderwijseenheden van opleiding gewerkt wordt met flexibel onderwijs op basis van eenheden van leeruitkomsten. Het is dus geen recht van de student om alle onderwijseenheden van de opleiding leerwegonafhankelijk in te vullen.

In de navolgende paragrafen zullen de uitgangspunten van het voorliggende wetsvoorstel nader uiteen worden gezet.

2.3.1 Eenheden van leeruitkomsten en de gefaciliteerde leerroute

Flexibel onderwijs op basis van eenheden van leeruitkomsten maakt een variatie in leeractiviteiten mogelijk, maar ontslaat de instelling niet van de verplichting onderwijs te verzorgen en leeractiviteiten aan te bieden waar de student gebruik van kan maken. Ook wanneer een opleiding bestaat uit eenheden van leeruitkomsten, is het instellingsbestuur verplicht minimaal één leerroute te faciliteren (een eenzijdig geprogrammeerd leeraanbod van de opleiding), waarvoor is uitgewerkt wat de beschikbare leeractiviteiten voor studenten zijn. Indien de student geen gebruikmaakt van de beschikbare leeractiviteiten, en kiest voor een eigen invulling van zijn leerroute, dan maakt hij hierover afspraken die worden vastgelegd in een studieplan. De NVAO blijft daarbij de kwaliteit van de opleiding als geheel toetsen.

2.3.1.1 Wat moet een opleiding minimaal beschrijven bij het werken met eenheden van leeruitkomsten?

Een eenheid van leeruitkomsten is een uitwerking van een onderwijseenheid die door een student op een leerwegonafhankelijke manier kan worden verworven en waarvan de beheersing op een leerwegonafhankelijke manier kan worden aangetoond. Dit betekent dat voor wat betreft de feitelijke vormgeving van de opleiding en kwaliteitsborging een opleiding opgebouwd uit een samenhangend geheel van eenheden van leeruitkomsten in beginsel aan dezelfde eisen moet voldoen als een opleiding opgebouwd uit onderwijseenheden die geen eenheid van leeruitkomsten zijn.

Een opleiding bestaande uit een samenhangend geheel van eenheden van leeruitkomsten beschrijft dus minimaal:

- Het geheel aan kennis, inzicht en vaardigheden (zoals bedoeld in onder andere artikel 7.3, tweede lid, van de WHW) die de student moet verwerven en aantonen om te voldoen aan het beoogde eindniveau van de opleiding;
- *Op opleidingsniveau of op het niveau van eenheden van leeruitkomsten:*
 - o op welke wijze de student gefaciliteerd wordt om de leeruitkomsten op een leerwegonafhankelijke en studeerbare wijze te behalen. Dit omvat tevens het studieplan en de wijze van begeleiding van de student;
 - o de aangeboden leeractiviteiten waar de student uit kan kiezen bij het realiseren van de leeruitkomsten van één of meerder eenheden van leeruitkomsten;
 - o de gefaciliteerde leerroute (het onderwijsprogramma) waar de student ook voor kan kiezen.
- *Op het niveau van eenheden van leeruitkomsten:*
 - o Wat de kennis, het inzicht en de vaardigheden zijn (de leerinhoud) die de student moet verwerven;
 - o Hoe de leerwegonafhankelijke toets is vormgegeven en hoe de student de leeruitkomsten op een leerwegonafhankelijke wijze kan aantonen.

2.3.1.2 Het formuleren van leeruitkomsten

Leeruitkomsten worden op uiteenlopende manieren geformuleerd, blijkt uit het experiment leeruitkomsten. De volgende kwaliteitseisen zijn geformuleerd door de NVAO voorafgaand aan het experiment leeruitkomsten ten behoeve van het accreditatiekader²³, en zullen ook na de verankering van het experiment van toepassing zijn:

- **Leerwegonafhankelijk:** de leeruitkomsten moeten een variatie aan leeractiviteiten en leerroutes mogelijk maken voor individuele studenten of groepen studenten.

²³ Beoordeling bestaande experimenten leeruitkomsten, protocol, april 2019, NVAO, p. 4.

- Representatief voor de leerresultaten van de opleiding.
- Herkenbaar voor het werkveld.
- Specifiek en meetbaar: de leeruitkomsten bieden een eenduidig beoordelingskader bij leerwegonafhankelijke toetsing.
- Transparant: de relatie tussen leerresultaten, eenheden van leeruitkomsten, leeractiviteiten en toetsing is duidelijk.
- Samenhangend: de leeruitkomsten vormen een samenhangende eenheid en zijn te onderscheiden van andere (eenheden van) leeruitkomsten.
- Duurzaam: de leeruitkomsten zijn op zo'n manier geformuleerd dat ze een aantal jaren gehanteerd kunnen worden.

2.3.1.3 Voorbeelden varianten

De mogelijkheid tot het werken met eenheden van leeruitkomsten heeft binnen het experiment geleid tot verschillende uitwerkingen of varianten. Om een duidelijker beeld te geven van wat het werken met eenheden van leeruitkomsten voor een opleiding kan betekenen, worden hier drie varianten benoemd.

- *‘Module’ variant:* Deze variant biedt de student veel houvast en studenten geven indien zij dat willen, in beperkte mate zelf vorm aan een leerroute. Opleidingen die hiervoor kiezen werken vaak met grote eenheden van leeruitkomsten, bestaande uit bijvoorbeeld modules van 30 studiepunten. Per eenheid beschrijft de opleiding inzichtelijk de gefaciliteerde leerroute en (leerwegonafhankelijke) toets. De leerroute omvat het geheel aan onderwijsactiviteiten dat de opleiding aanbiedt en dat de student volgt om de leeruitkomsten te behalen. Deze variant gaat grotendeels uit van een klassiek onderwijsprogramma. Indien een student op leerwegonafhankelijke wijze (gedeeltelijke) invulling wil geven, vaak op de eigen werkplek, aan de eenheid van leeruitkomsten, worden hierover afspraken gemaakt met een begeleider en vastgelegd in een studieplan. Dit geldt overigens voor alle varianten.

- *‘Catalogus’ variant:* Deze variant biedt de studenten die dat willen houvast, terwijl het ook de studenten faciliteert die een eigen leerroute vorm willen geven. Het catalogusmodel is een uitwerking op instellingsniveau. Wanneer meerdere opleidingen in deeltijd of duaal geformuleerd zijn op basis van eenheden van leeruitkomsten, ontstaat er een groot aantal keuzemogelijkheden voor studenten uit aangeboden leeractiviteiten. De student heeft ruimte om te kiezen uit wat er instellingsbreed aangeboden wordt. Dit maakt meer interdisciplinaire routes mogelijk en verlicht tegelijkertijd de organisatiedruk per opleiding. Hiervoor is een integraal onderwijsmodel, een goede (digitale) catalogus en studentvolgsysteem, goede inhoudelijke begeleiding van studenten en opleidingsoverstijgende samenwerking en afstemming van belang.

- *‘Open’ variant:* In deze variant kunnen studenten keuzes maken uit aangeboden leeractiviteiten en is er ruimte voor een eigen invulling van (delen van) het leertraject van de student. Er is in ieder geval één gefaciliteerde leerroute (opleidingsprogramma) vastgelegd waar de student gebruik van kan maken. Goede ondersteuning en begeleiding zijn uiteraard essentieel als studenten veel vrijheid hebben om een eigen leerroute vorm te geven. Het studieplan neemt in deze variant een centrale plaats in. Opleidingen die hiervoor kiezen beschrijven op opleidingsniveau welke leeractiviteiten worden aangeboden en met welke begeleiding studenten ondersteund worden om te werken aan het realiseren van de eenheden van leeruitkomsten. Authentieke beroepsopdrachten op de eigen werkplek of in een door de opleiding gefaciliteerde, professionele leeromgeving vormen veelal het uitgangspunt voor het aantonen van eenheden van leeruitkomsten. Door te werken aan authentieke vraagstukken (relevant voor de beroepspraktijk en/of maatschappelijk relevant) kan de student een of meerdere leeruitkomsten behalen. De student kiest zelf aan welke vraagstukken hij of zij wil werken, onder de voorwaarde dat de aan te tonen leeruitkomsten gerealiseerd kunnen worden. Dit zorgt voor variatie in leerroutes van studenten. Waar nodig volgt de student onderwijs van andere opleidingen als het vraagstuk daarom vraagt. De opleiding begeleidt de student intensief in deze variant en legt alle afspraken vast in een studieplan dat regelmatig gemonitord en geëvalueerd wordt. Deze variant lijkt vooral aantrekkelijk voor de doelgroep werkenden met een voor de opleiding relevante werkomgeving.

2.3.1.4 Studielast

Dit wetsvoorstel verandert niets aan de studielast van opleidingen. De studielast van een hbo-bacheloropleiding blijft 240 studiepunten, met een nominale duur van vier jaar en de studielast van een wo-bachelor blijft 180 studiepunten, met een nominale studieduur van drie jaar.

In Nederland wordt een gemiddelde studielast van 28 uren studie per studiepunt gehanteerd (de studiebelastingnorm), conform artikel 7.4 van de WHW. Dit is een gemiddelde; de werkelijke tijd die een student nodig heeft om een onderwijseenheid te beheersen, kan variëren. Dit geldt ook voor eenheden van leeruitkomsten. De variatie in aantallen uren studielast die een student daadwerkelijk zal besteden, neemt mogelijk toe wanneer er gewerkt wordt met eenheden van leeruitkomsten en persoonlijke leerpaden.

Tijdens het experiment is gebleken dat de outputgerichte aard van eenheden van leeruitkomsten geen belemmering vormt voor het berekenen van de studielast op basis van aantallen uren. De meeste deelnemende instellingen blijken de geraamde aantallen uren studielast nog steeds als belangrijkste basis te gebruiken voor de koppeling van aantallen studiepunten aan een eenheid van leeruitkomsten, ondanks de in het experiment geboden ruimte om een andere grondslag dan uren te gebruiken voor de vaststelling van aantallen studiepunten.

Het voornemen is om in de evaluatie van dit wetsvoorstel de koppeling tussen uren en studielast expliciet te onderzoeken. Indien mogelijke alternatieve grondslagen voor het bepalen van de studielast zich aandienen die beter zouden passen bij het studeren met eenheden van leeruitkomsten, zal ook dit in de evaluatie nader worden bekeken.

2.3.2 Het studieplan

Indien de student een of meerdere eenheden van leeruitkomsten volgt en gebruik wil maken van de mogelijkheid eigen keuzes te maken bij de invulling van deze eenheid of eenheden, stelt het instellingsbestuur in overleg met de betreffende student een studieplan vast. Het studieplan vervult bij het werken met flexibel onderwijs op basis van eenheden van leeruitkomsten een cruciale rol. Het functioneert als een belangrijke waarborg ten behoeve de kwaliteit van de opleiding en de zorgplicht van de instelling.

Het instellingsbestuur voert met de student een startgesprek om tot een studieadvies te komen voor een persoonlijke leerroute. Dit vormt de basis van het studieplan. In het studieplan worden afspraken vastgelegd over de invulling van (delen van) de opleiding, de keuzes die de student maakt uit de aangeboden leeractiviteiten, de leeractiviteiten die de student (indien van toepassing) uitvoert in de eigen (werk)omgeving en de wijze waarop de student begeleid en beoordeeld wordt. In periodieke gesprekken tussen (in de praktijk) de docent en de student worden deze afspraken aangevuld en zo nodig herzien. De afspraken worden in het studieplan vastgelegd per 30 studiepunten, of per eenheid van leeruitkomsten indien de betreffende eenheid groter is dan 30 studiepunten. In de praktijk zal dit betekenen dat de docent en student ongeveer twee keer per studiejaar gesprekken voeren over de keuzes die de student wil maken en de afspraken over leeractiviteiten, begeleiding en beoordeling vastleggen. De ervaring in het experiment leeruitkomsten is dat deze frequentie voldoende is om de student voldoende richting en houvast te bieden, en om ervoor te zorgen dat het studieplan blijft aansluiten bij de (veranderende) situatie en behoeften van de student. Het studieplan moet dan ook worden gezien als een groeidocument, dat tussentijds aangepast en aangevuld kan worden.

Het studieplan is vormvrij, maar dient wel te voldoen aan een aantal wettelijke minimumvereisten. Deze vereisten hebben betrekking op: i) de wijze waarop de student de kennis, het inzicht en de vaardigheden van een eenheid van leeruitkomsten voornemens is te gaan verwerven, ii) de begeleiding die de student daarbij zal ontvangen, en iii) de wijze waarop de beheersing van de leeruitkomst(en) zal worden aangetoond en beoordeeld (de toetsing). In de artikelsgewijze toelichting bij het nieuwe artikel 7.14a WHW zullen deze minimumvereisten nader uiteengezet worden. Ten behoeve van de overzichtelijkheid zal in het algemene deel van de toelichting slechts worden ingegaan op de begeleiding van de student (zie paragraaf 2.3.3).

Om de wijze waarop en de termijn waarbinnen het studieplan dient te worden vastgesteld voor de student inzichtelijk te maken, wordt in artikel 7.13 WHW de verplichting voor het instellingsbestuur opgenomen deze informatie op te nemen in de onderwijs- en examenregeling (hierna: OER).

Gezien de cruciale rol van het studieplan, maar ook vanwege de toename in regeldruk die deze verplichting mogelijk met zich zou kunnen brengen, zal de werkwijze met het studieplan deel uitmaken van de evaluatie van dit wetsvoorstel.

2.3.3 Begeleiding

Werken met eenheden van leeruitkomsten faciliteert persoonlijke leerroutes voor studenten. Een persoonlijke leerroute biedt ruimte voor meer regie en eigen keuzes van studenten, en meer mogelijkheden om wat studenten al kennen en kunnen te waarderen en te erkennen. Dit biedt mogelijkheden tot verrijking, verbreding, verdieping of versnelling van de leerroute van de student. Goede studiebegeleiding en mogelijkheden tot (deel)validatie zijn hierbij de belangrijkste instrumenten van de opleiding om studenten hierin te ondersteunen.

Het recht van studenten op studiebegeleiding is geregeld in artikel 7.34, eerste lid, onder e, van de WHW. Dit wetsvoorstel heeft niet de intentie deze bepaling te wijzigen, maar aangezien studiebegeleiding met dit wetsvoorstel nog belangrijker wordt, wordt in deze toelichting ingegaan op welke studiebegeleiding bij een opleiding gebaseerd op eenheden van leeruitkomsten in ieder geval als passend moet worden beschouwd.

Opleidingen die (deels) bestaan uit eenheden van leeruitkomsten vragen van docenten een actieve, coachende rol. Nog meer dan nu zullen zij ontwikkelingsgericht en waarderend met studenten in dialoog moeten gaan over wat de student inhoudelijk wil, wat hij al kan en kent (validering) en welke keuzes de student wil maken ten aanzien van eigen invulling van de leerroute. De docent dient daarom inhoudelijk deskundig te zijn en op de hoogte van de keuzemogelijkheden die de student heeft. Indien een werkgever betrokken is, dan is het belangrijk dat, indien mogelijk, de docent vanuit de opleiding de werkgever kent (en waar mogelijk ook (regelmatig) bezoekt).

Bij dergelijk flexibel onderwijs kan de student voor een groot aantal keuzes komen te staan. Dat is een verrijking, maar veel keuze hebben kan ook lastig zijn. Houvast, duidelijkheid over aangeboden leeractiviteiten die benut kunnen worden en goede begeleiding zijn dan extra belangrijk. Het maken van heldere afspraken, regelmatig overleg over de voortgang en het evalueren van de resultaten zijn hier onderdeel van. Het studieplan speelt hierbij een belangrijke rol en biedt de student en docent houvast om afspraken over invulling van de leerroute vast te leggen, bij te houden en te evalueren. Het invullen en vastleggen van een studieplan is verplicht indien de student ervoor kiest een (eenheid van) leeruitkomst(en) via een

zelfgekozen route in te vullen. Als de student binnen eenheden van leeruitkomsten kiest voor de gefaciliteerde leerroute is het studieplan niet verplicht, maar kan het wel gebruikt worden als instrument om de student te ondersteunen en de kwaliteit van de studiebegeleiding te bevorderen.

Het is aan de opleiding om de werkwijze en intensiteit van de studiebegeleiding en het gebruik van het studieplan goed vorm te geven, in te bedden in de opleiding en af te stemmen op de behoefte van de student. De opleiding heeft hierbij een zorgplicht voor studenten en een communicatieplicht om inzichtelijk te maken en uit te leggen hoe de student ondersteund en begeleid wordt bij het werken met eenheden van leeruitkomsten.

2.3.4 Het valideren van kennis en vaardigheden

Het werken met eenheden van leeruitkomsten maakt (deel)validering van elders verworven kennis en vaardigheden mogelijk. Valideren gaat zowel over het waarderen als het erkennen van (elders verworven) kennis en ervaring. Valideren is waarderen in de zin dat het studenten motiveert als er erkenning is voor wat zij al kennen en kunnen. Dit is met name voor volwassen en werkende studenten aantrekkelijk en draagt door de vereenvoudigde mogelijkheid van het erkennen van elders verworven kennis en vaardigheden bij aan een leven lang ontwikkelen; om- of bijscholing zal eerder plaatsvinden als werkenden een opleiding versneld kunnen doorlopen. Validering is daarmee naast een formeel instrument ook een ontwikkelingsgericht instrument en omvat naast procedures vooral taal. Het gaat om de dialoog tussen docent en student. Goede begeleiding, heldere afspraken en procedures zijn hier de basis voor.

Valideren is daarnaast het erkennen van (elders verworven) opgedane kennis, inzicht of vaardigheden. Bij het werken met leeruitkomsten zijn hier twee wegen voor: via de bestaande vrijstellingsprocedure onder de verantwoordelijkheid van de examencommissie (als bedoeld in artikel 7.12, eerste lid, onder d, WHW) of via een beoordeling door een examiner op een leerwegaafhankelijke toets (een tentamen in de zin van de WHW zoals bedoeld in artikel 7.3, derde lid, van de WHW) waarmee de student een eenheid (of een gedeelte hiervan) van leeruitkomsten aantoont (als bedoeld in artikel 7.12c, eerste lid, van de WHW). Valideren is daarmee een continu proces dat zowel voorafgaand²⁴ als tijdens de opleiding plaatsvindt. Het is aan de opleiding om dit proces goed in te richten en te organiseren en studenten hier helder over te informeren. Idealiter moet het voor studenten mogelijk zijn om voorafgaand aan elke eenheid van leeruitkomsten (deel)validering aan te vragen. Dit kan organisatorisch uitdagend zijn voor de opleiding, maar levert de opleiding en student ook veel op. Naast organisatorische aspecten vraagt (deel)validering met betrekking tot beoordelen ook om aanvullende expertise van examinatoren en de examencommissie. Denk aan goed opgeleide beoordelaars en kalibratiesessies: sessies waarin examinatoren onderling resultaten

²⁴ Formele besluitvorming over validering vindt plaats na inschrijving aan de opleiding.

vergelijken en bespreken voor een hogere betrouwbaarheid. De opleiding doet er goed aan dit een plek te geven in de reguliere deskundigheidsbevordering.

2.3.4.1 Rol examencommissie

Aan de bevoegdheden van de examencommissie wordt met dit wetsvoorstel niets gewijzigd. De examencommissie heeft tot taak het waarborgen van de kwaliteit van tentamens en examens (artikel 7.12b, eerste lid, onder a, van de WHW). Dit geldt ook voor de tentaminering van eenheden van leeruitkomsten. De examencommissie heeft

een nadrukkelijke, proactieve rol om erop toe te zien dat examinatoren voldoen aan de vereiste kwalificaties om de leeruitkomsten op eenduidige wijze te toetsen en beoordelen en hanteert adequate methoden om te borgen dat de beoordeling van de realisatie van leeruitkomsten door individuele studenten op verantwoorde en adequate wijze wordt uitgevoerd. Daarnaast blijft de bevoegdheid van de examencommissie bestaan om richtlijnen vast te stellen en aanwijzingen te geven (artikel 7.12b, eerste lid, onder b, van de WHW). Afspraken die in het studieplan worden gemaakt over de beoordeling zijn een nadere uitwerkingen van wat in de OER is vastgelegd over de tentaminering. Vanuit de rol en bevoegdheid van de examencommissie als borger van de kwaliteit van de toetsing, kan de examencommissie ook voor het maken van die nadere afspraken in het studieplan richtlijnen opstellen. Het lijkt dan ook wenselijk dat de examencommissie dergelijke richtlijnen met betrekking tot het werken met eenheden van leeruitkomsten vaststelt, om deze rol waar te kunnen maken.

2.3.5 De propedeutische fase

Instellingen die deelnemen aan het experiment hebben aangegeven dat de propedeutische fase zich niet goed verhoudt tot flexibiliteit. Dit punt komt ook naar voren in de eindevaluatie van het experiment. Dit wetsvoorstel regelt daarom dat het instellingsbestuur van een hbo-bacheloropleiding die volledig bestaat uit een samenhangend geheel van eenheden van leeruitkomsten ervoor kan kiezen om geen propedeutische fase in te stellen. Deze ‘kan-bepaling’ bestond al in de WHW voor wo-bacheloropleidingen.

Een opleiding die volledig bestaat uit een samenhangend geheel van eenheden van leeruitkomsten zal in de praktijk geen vooraf vastgelegde volgtijdelijkheid kennen. Studenten zullen vrijer zijn in de volgorde waarin opleidingsonderdelen worden behaald. Een eerste jaar kan er dus inhoudelijk anders uitzien voor studenten van dezelfde opleiding. Dit kan een reden zijn om geen propedeutische fase in te stellen.

Het instellingsbestuur heeft de keuze om wel of geen propedeutische fase in te stellen voor deeltijdopleidingen of duale opleidingen die bestaan uit een volledig

samenhangend geheel van eenheden van leeruitkomsten. Het instellingsbestuur kan ervoor kiezen om onderscheid te maken per inrichting, dus bijvoorbeeld geen propedeutische fase in de deeltijdvariant, maar wel voor duaal. De mogelijkheid tot het toepassen van de ‘kan-bepaling’ vergroot de flexibiliteit van de leerroute binnen de opleiding. Het is de verantwoordelijkheid van de instelling en de opleiding zelf om die afweging goed te maken.

Indien de opleiding de propedeutische fase blijft hanteren, dan dient vastgelegd te worden in de OER uit welke onderwijseenheden of eenheden van leeruitkomsten de propedeutische fase is opgebouwd en dus op basis waarvan het propedeutisch getuigschrift wordt afgegeven.

2.3.6 Kwaliteitsborging

De voorgestelde flexibilisering van opleidingen in het hoger onderwijs maken het borgen van de kwaliteit van opleidingen mogelijk complexer. Om deze reden wordt in deze paragraaf dieper ingegaan op een aantal waarborgen (bestaand en als aanvulling op) die ervoor moeten zorgen dat een diploma behaald voor een opleiding bestaand uit een samenhangend geheel van leeruitkomsten, dezelfde waarde heeft als een diploma behaald voor een opleiding opgebouwd uit onderwijseenheden die geen eenheden van leeruitkomsten zijn.²⁵ Op de rol van de examencommissie bij de kwaliteitsborging is reeds ingegaan in paragraaf 2.3.4.1.

Ten overvloede dient hier te worden vermeld dat de bestaande bepalingen die gericht zijn op het waarborgen van de kwaliteit van opleidingen integraal en onverminderd van toepassing blijven. Onderstaande waarborgen maken hier deel van uit.

De OER

De OER speelt een belangrijke rol bij de kwaliteitsborging van de opleiding en daarmee ook voor de waarde van het diploma. In de OER wordt bij het werken met eenheden van leeruitkomsten naast de eenheid van leeruitkomsten en de wijze van toetsing van een eenheid van leeruitkomsten, ook het aanbod van leeractiviteiten vastgelegd waar de student uit kan kiezen. Daarnaast wordt ook altijd tenminste één gefaciliteerde leerroute (onderwijsprogramma) vastgelegd. De OER vormt bij flexibel onderwijs op basis van leeruitkomsten een algemeen kader waarbinnen ruimte is voor afspraken die gemaakt worden ten behoeve van een studieplan. Het studieplan is dus geen instrument waarmee kan of mag worden afgeweken van de OER.

²⁵ Benadrukt dient te worden dat diploma's die worden afgegeven vergelijkbare waarde hebben, of het nu gaat om opleidingen die bestaan uit 'traditionele' onderwijseenheden, eenheden van leeruitkomsten of combinaties van beide. 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 leerwegaafhankelijke invulling door de student.

NVAO-protocol Beoordeling bestaande experimenten leeruitkomsten

Tijdens het experiment leeruitkomsten hebben instellingen en visitatiepanels gebruikgemaakt van het NVAO-protocol Beoordeling bestaande experimenten leeruitkomsten.²⁶ In dit protocol zijn bij de reguliere kwaliteitsstandaarden aanvullende aandachtspunten opgenomen voor de opleiding en het visitatiepanel, op grond waarvan wordt beoordeeld of de opleiding aan de kwaliteitsstandaarden voldoet. Het protocol is dus een nadere operationalisering van het bestaande accreditatiekader. Er wordt bijvoorbeeld specifiek beoordeeld of docenten aantoonbaar competent zijn om studenten te begeleiden bij bijvoorbeeld 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 te beoordelen (zie ook paragraaf 2.3.4.1).

De regering zal de NVAO verzoeken om bij de accreditatie van opleidingen die (deels of geheel) worden aangeboden op basis van eenheden van leeruitkomsten een protocol op te stellen en te hanteren overeenkomstig het protocol dat is gehanteerd bij uitvoering van het experiment.

2.3.7 Medezeggenschap

Aan de bestaande rechten van de medezeggenschap wordt op grond van dit wetsvoorstel een adviesrecht voor de opleidingscommissie toegevoegd ten aanzien van het gebruik van het studieplan binnen de opleiding.²⁷ De faculteitsraad bij universiteiten, dan wel de medezeggenschapsraad bij hogescholen heeft instemmingsrecht op dit onderdeel.²⁸

2.3.8 Rechtsbescherming

²⁶ Beoordeling bestaande experimenten leeruitkomsten, protocol, april 2019, NVAO.

²⁷ Dit volgt uit de formulering van de artikelen 9.18, eerste lid, onderdeel c, en 10.3c, eerste lid, onderdeel c, en 11.11 WHW. Artikel 9.18, eerste lid stelt: “Voor elke opleiding of groep van opleidingen wordt een opleidingscommissie ingesteld. De commissie heeft tot taak te adviseren over het bevorderen en waarborgen van de kwaliteit van de opleiding. De commissie heeft voorts: (...) c. adviesrecht ten aanzien van de onderwijs- en examenregeling, bedoeld in artikel 7.13, met uitzondering van de onderwerpen ten aanzien waarvan de commissie op grond van onderdeel a instemmingsrecht heeft”.

²⁸ Zie artikel 9.38, 10.16b, 10.20 en 11.11 WHW. Hierbij zij opgemerkt dat deze rechten voor de medezeggenschapsorganen verbonden aan de openbare universiteiten en de hogescholen rechtstreeks voortvloeien uit de wet. Bij bijzondere universiteiten dient het instellingsbestuur, voor zover de bijzondere aard van de instelling zich daartegen niet verzet, deze rechten op te nemen in de structuurregeling (artikel 9.51, tweede lid, WHW).

Met dit wetsvoorstel wordt een nieuw instrument geïntroduceerd in de WHW dat de verhouding tussen de student en de instelling regelt, namelijk het studieplan. Wanneer een instelling ervoor heeft gekozen om te werken met eenheden van leeruitkomsten, is zij gehouden een studieplan vast te stellen. Het studieplan komt tot stand in goed overleg tussen student en instelling. In het studieplan is de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de eenheid van leeruitkomsten opgenomen, de wijze van begeleiding en de wijze van beoordeling. Het is uiteindelijk het instellingsbestuur dat het studieplan vaststelt en daarmee toestemming geeft voor de beoogde wijze van invulling van de eenheid van leeruitkomsten en daarmee samenhangende begeleiding en beoordeling. Indien een student zich niet kan vinden in de inhoud van het studieplan, kan deze het ontstane geschil op grond van artikel 7.63a WHW voorleggen aan de geschillenadviescommissie. Wanneer hetgeen in het studieplan is vastgelegd omtrent de beoordeling van de beheersing van de leeruitkomsten niet wordt nagekomen, dan kan de student dit in een beroep tegen de beoordelingsbeslissing aan de orde stellen bij het college van beroep voor de examens.²⁹ Dit geldt eveneens wanneer het een beslissing van de examencommissie betreft.

Wanneer hetgeen in het studieplan is vastgelegd omtrent de begeleiding niet wordt nagekomen, dan kan de student – indien dit ook van invloed is geweest op de uiteindelijke onderwijsprestatie en dus de beoordeling – dit aan de orde stellen in een beroepszaak tegen de beoordelingsbeslissing. Mocht die weg niet openstaan, dan kan de student – net zoals in de huidige situatie – het geschil voorleggen aan de civiele rechter, omdat de begeleidingsafspraken een specifieke invulling zijn van de zorgplicht van instellingen.

Hierbij zij nog opgemerkt dat rechtsbescherming op zichzelf natuurlijk het sluitstuk is. Het verdient in alle gevallen de voorkeur dat student en instelling met elkaar in gesprek gaan en blijven over de invulling van het studieplan en waar dit volgens een van de partijen niet goed gaat gezamenlijk wordt gezocht naar een oplossing.

2.4 Verankering experiment ‘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 in 2016 gestarte experiment loopt tot en met 30 juni 2022. Het doel van het experiment is te onderzoeken of het verlenen van accreditatie of een toets nieuwe opleiding voor deeltijdse of duale opleidingen die deelnemen aan het experiment leeruitkomsten, waarvan het onderwijsaanbod is beperkt tot de afsluitende fase van de opleiding, en waarvan de studielast van de onderwijseenheden waarvoor onderwijs wordt verzorgd minder bedraagt dan 240 studiepunten (‘onvolledige’ opleidingen), leidt tot een groter aanbod niet-bekostigde deeltijdse en duale bacheloropleidingen, een hogere deelname aan die opleidingen in het hoger beroepsonderwijs en tot het verlenen van meer graden.

²⁹ Artikel 7.61, eerste lid, onderdeel e, WHW.

Voor de verankering van dit experiment zijn geen verdere wijzigingen nodig in aanvulling op hetgeen in dit wetsvoorstel wordt geregeld, aangezien dit wetsvoorstel de in de huidige wetgeving bestaande beperkingen voor de accreditatie van 'onvolledige' opleidingen opheft. Dit betreft de wijziging van de verplichting om een propedeutische fase in te stellen in het hbo en de introductie van eenheden van leeruitkomsten in de wet.

Als gevolg van de voorgestelde wijzigingen van de WHW, is het rechtspersonen voor hoger onderwijs (hierna: niet-bekostigde instellingen) toegestaan om niet voor de volledige omvang van het aantal studiepunten van een deeltijd- of duale opleiding onderwijs te verzorgen, mits het onderwijs dat wel wordt verzorgd leidt tot realisatie van de leerresultaten van de opleiding en dus gericht is op het behalen van een diploma. Voorwaarde is dat de niet-bekostigde instelling voor de onderwijseenheden waarvoor geen onderwijs wordt verzorgd, wel de leeruitkomsten heeft vastgelegd en gebruikmaakt van een toelatingsonderzoek waarin studenten de beheersing van de betreffende leeruitkomsten aantonen. Op grond van de huidige wet is het niet-bekostigde instellingen al toegestaan om studenten te selecteren en om aanvullende toelatingseisen te hanteren. Dat geldt niet voor bekostigde opleidingen; met het oog op de toegankelijkheid van het onderwijs zijn bekostigde instellingen verplicht om studenten die voldoen aan de toelatingseisen toe te laten en onderwijs te verzorgen met betrekking tot alle onderwijseenheden van de opleiding. Bekostigde opleidingen mogen flexibele en verkorte trajecten verzorgen van die opleiding, maar moeten te allen tijde ook een 'volledige' opleiding kunnen aanbieden aan instromende studenten die niet voor een verkort traject in aanmerking komen. Deze flexibele of verkorte opleidingen, zoals de 'kopopleiding' (studenten volgen binnen de hbo-lerarenopleiding een eenjarig programma waarbij zij een tweedegraads bevoegdheid als leraar kunnen behalen) zijn daarom altijd *onderdeel* van een 'volledige' opleiding en zijn geen aparte 'onvolledige' opleiding. De mogelijkheid tot het verzorgen van 'onvolledige' opleidingen en accreditatie van die 'onvolledige' opleidingen heeft dus alleen betrekking op niet-bekostigde instellingen en op niet-bekostigde opleidingen, deeltijd of dual, van bekostigde instellingen.

De evaluatiecriteria die in het experiment accreditatie onvolledige opleidingen zijn opgenomen, zijn:

- de mate waarin het verlenen van accreditatie of de toets nieuwe opleiding voor deeltijdse of duale opleidingen in het hoger beroepsonderwijs verzorgd door rechtspersonen voor hoger onderwijs tot een groter privaat aanbod en een hogere deelname aan deze opleidingen leidt en tot het verlenen van meer graden; en
- de mate van effectiviteit van de kaders voor accreditatie of toets nieuwe opleiding die ten behoeve van het experiment accreditatie onvolledige opleidingen zijn gehanteerd.

Daarnaast is bepaald dat bij de evaluatie in ieder geval onderzoek wordt gedaan naar de kwaliteit van de toelating van aspirant-studenten, van het verzorgde onderwijsaanbod en van het gerealiseerde eindniveau.

Aan het experiment accreditatie onvolledige opleidingen neemt één niet-bekostigde instelling deel met 16 opleidingen. 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. De NVAO heeft op basis van de accreditatiebeoordeling van de 16 deelnemende opleidingen geconstateerd dat de kaders voor accreditatie effectief hanteerbaar zijn voor de beoordeling van de kwaliteit van de betreffende onvolledige opleidingen. De toelating, het verzorgde onderwijsaanbod en het gerealiseerde eindniveau van deze opleidingen voldoen aan de kwaliteitseisen en de 16 opleidingen zijn alle geaccrediteerd. Het structureel mogelijk maken van het verzorgen en accrediteren van dergelijke onvolledige opleidingen is vanuit het oogpunt van kwaliteitsborging derhalve verantwoord. Daarnaast is het voortbestaan van de betreffende 16 opleidingen maatschappelijk relevant. Het gaat om lerarenopleidingen waar ruim 500 studenten aan deelnemen. Gezien de grote tekorten aan leraren acht de regering het niet wenselijk om ‘onvolledige’ lerarenopleidingen te sluiten als daar geen directe noodzaak toe is vanuit het oogpunt van kwaliteit of organiseerbaarheid. Gelet op het feit dat de NVAO aangeeft dat zij de kwaliteit van deze opleidingen goed kan beoordelen, ziet de regering ook geen directe risico's van de het structureel verankeren van de mogelijkheid tot accreditatie van dergelijke onvolledige opleidingen.

Met dit wetsvoorstel wordt het voor niet-bekostigde instellingen mogelijk nieuwe opleidingen in deeltijd of duaal te starten die in het experiment aangeduid werden als ‘onvolledig’. Bij het aanvragen van goedkeuring voor toetreding als rechtspersoon voor hoger onderwijs tot het stelsel, moet nog altijd worden voldaan aan de volledigecycluseis, als bedoeld in artikel 5.3, eerste lid, onder d, van de WHW. Deze ‘eis’ houdt in dat het volledige curriculum van de opleiding waarop de aanvraag betrekking heeft moet zijn verzorgd en er afgestudeerden moeten zijn, zodat het gerealiseerde eindniveau kan worden beoordeeld. Deze eis blijft onverkort van toepassing, maar er kan als gevolg van dit wetsvoorstel op een nieuwe manier aan worden voldaan. Indien een aanvrager tot het stelsel wenst toe te treden op basis van een nieuwe opleiding die voor een deel bestaat uit onderwijseenheden die worden ingevuld met eenheden van leeruitkomsten, zal bij het vaststellen of deze aan de volledigecycluseis voldoet, worden beoordeeld of de betreffende eenheden van leeruitkomsten zijn vastgelegd en beschreven, en of gebruik gemaakt is van toelatingsonderzoeken waarin studenten de beheersing van de betreffende leeruitkomsten hebben aangetoond.

Indien het instellingsbestuur voor een opleiding gebaseerd op een samenhangend geheel van eenheden van leeruitkomsten een propedeutische fase heeft ingesteld, is het instellingsbestuur gehouden de gehele opleiding aan te bieden. Accreditatie van een in het experiment genoemde ‘onvolledige’ opleiding is dientengevolge slechts mogelijk indien geen propedeutische fase is ingesteld.

3. Gevolgen (m.u.v. financiële gevolgen)

3.1 Gevolgen voor de student

3.1.1 Gevolgen voor het doenvermogen

Dit wetsvoorstel heeft als doel (volwassen) studenten en hogeronderwijsinstellingen meer vrijheid (de mogelijkheid om een eigen leerroute te volgen) en keuzemogelijkheden (de student krijgt meer regie op de invulling van de eigen leerroute door samen met de opleiding te bepalen via welke leeractiviteiten en met welke beroepsproducten de leeruitkomsten behaald en aangetoond kunnen worden) te bieden. Meer vrijheid en keuzeruimte kan echter ook tot een hogere mentale belasting leiden.³⁰ Deze mentale belasting is voor studenten het hoogst bij aanvang van de studie, wanneer alles nieuw is en het voeren van meer regie op de eigen leerroute nog geleerd moet worden.

Om te voorkomen dat deze omstandigheden een negatief effect hebben op het welzijn van de student of op de mate waarin de student succesvol zijn opleiding doorloopt, is het van belang dat studenten tijdig en duidelijk worden geïnformeerd over hoe de opleiding is opgebouwd en op welke wijze zij ondersteund worden in het werken met leeruitkomsten. Het belang van goede communicatie is ook uit de eindevaluatie van het experiment naar voren gekomen.³¹ De wettelijk verplichte studiekeuzecheck kan hierbij helpen.

Het tegenovergestelde is ook voorstelbaar. Dit wetsvoorstel kan in de praktijk voor studenten ook tot een afname leiden van mentale belasting, omdat studeren op basis van leeruitkomsten het mogelijk maakt om leerroutes beter af te stemmen op de specifieke situatie, kenmerken en behoeften van de student. Uit het experiment is gebleken dat meer invloed op de eigen leerroute kan leiden tot een hogere betrokkenheid en motivatie onder studenten en daarmee een lagere mentale belasting. Goede begeleiding vanuit de opleiding is hierbij van groot belang.

Daarnaast kan het valideren, in de zin van waarderen en erkennen, van wat iemand al kent en kan een sleutelrol vervullen. Dit maakt het voor studenten die al langere

³⁰ Mogelijke mentale lasten zijn volgens de ‘Doenvermogenstoets’ van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) het verwerken van informatie, beoordelen van de eigen situatie, in actie komen, deadlines in de gaten houden, en bezwaar maken tegen niet-correcte besluiten (www.wrr.nl/publicaties/publicaties/2020/09/15/doenvermogen).

³¹ Rapportage eindevaluatie experiment leeruitkomsten - flexibilisering deeltijd en duaal hoger onderwijs, ResearchNed, pag. 46 – bijlage bij de brief van de Minister van OCW aan de Tweede Kamer van 19 mei 2021; *Kamerstukken II* 2020/21, 31288, nr. 909.

tijd geen opleiding meer hebben genoten aantrekkelijker om weer te gaan studeren. Dit geldt juist voor werkende studenten die willen omscholen, een gezin hebben, mantelzorger zijn etc. Dit wetsvoorstel maakt het voor hen eenvoudiger om relevante kennis, inzicht en vaardigheden die zij beheersen en kunnen aantonen in te zetten in de opleiding, en zo de opleiding te versnellen. Het studeren op basis van leeruitkomsten is daarmee voor deze studenten een zeer efficiënte manier van studeren - zij richten zich alleen op de leeruitkomsten die zij nog niet beheersen.

3.1.2 Gevolgen voor gendergelijkheid en sociale gelijkheid

Dit wetsvoorstel heeft mogelijk positieve gevolgen op de gendergelijkheid. Voor specifieke groepen mensen, zoals jonge, alleenstaande ouders, mensen met een migratieachtergrond en mensen die mantelzorgen kan tevens een positief effect worden verwacht.³²

Zoals eerder toegelicht draagt dit wetsvoorstel bij aan een meer flexibel hoger onderwijs in het kader van een leven lang ontwikkelen. Een grotere flexibiliteit van het onderwijs zorgt voor meer ruimte om naast de studie andere taken te doen, zoals werk of zorg voor naasten. Hiermee groeit de toegankelijkheid voor studenten die naast hun studie andere belangrijke taken hebben. Daarnaast is het voorstelbaar dat het met dit wetsvoorstel makkelijker wordt voor studenten met een (eerste generatie) migratieachtergrond om eerder opgedane ervaring en kennis (uit bijvoorbeeld een eerdere (afgeronde) opleiding) te laten valideren.

3.1.3 Gevolgen voor omscholing (gericht op de kraptesectoren)

Dit wetsvoorstel heeft mogelijk positieve gevolgen voor *switchers* op de arbeidsmarkt die vrijwillig of noodgedwongen een overstap maken naar een baan in een andere sector. Met dit wetsvoorstel krijgen studenten namelijk meer ruimte om resultaten van (werk)ervaring te verzilveren via validering in de vorm van vrijstellingen of leerwegaafhankelijke toetsing. Dit kan tot een aanzienlijke versnelling in opleidingsduur leiden. Met name voor *switchers* of zij-instromers is dit van belang, omdat deze groepen het doorgaans financieel niet kunnen opbrengen om te lang zonder werk en inkomen te zitten. Dit maakt switchen momenteel onaantrekkelijk, terwijl er maatschappelijk gezien juist grote behoefte bestaat aan flexibele omscholingsroutes, met name voor structurele kraptesectoren als de zorg, het onderwijs, de techniek en de IT.

3.2 Gevolgen voor de instelling

³² 58% van de mantelzorgers is vrouw: <https://www.movisie.nl/sites/movisie.nl/files/publication-attachment/Mannen-en-mantelzorg%20%5BMOV-9325957-1.1%5D.pdf>.

Zowel bekostigde als niet-bekostigde instellingen voor hoger onderwijs kunnen gebruikmaken van de ruimte in dit wetsvoorstel om onderwijsseenheden in de vorm van eenheden van leeruitkomsten te hanteren en het onderwijs gericht op het realiseren van die leeruitkomsten flexibel in te richten. Als een instelling daarvoor kiest, heeft dat tot gevolg dat de opleiding (of opleidingsvariant) geheel of gedeeltelijk geformuleerd moet worden in eenheden van leeruitkomsten. Voor een opleiding betekent dit werken vanuit een andere onderwijsvisie, waarvoor nieuwe of aanvullende expertise nodig is. Los van het formuleren van leeruitkomsten gaat het daarbij om zaken als het werken met studieplannen, het vormgeven van validering bij de start van en gedurende de opleiding, het ontwikkelen van leerwegonafhankelijke toetsen, het inzetten op nieuwe vormen van studiebegeleiding en een (digitaal) organisatiemodel ontwikkelen om leerroutes van studenten goed te volgen en gefaciliteerde leeractiviteiten uitvoerbaar te maken. Dit is een aanzienlijke veranderopgave voor een opleiding dan wel voor de instelling als geheel. De ervaring in het experiment leeruitkomsten is 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 die daarbij hoort. Op deze manier zou ook bijvoorbeeld de werkdruk voor docenten beheersbaar moeten blijven.

Tegelijkertijd ontstaan er interessante mogelijkheden indien er instellingsbreed wordt gekozen voor gemeenschappelijke kaders voor flexibel onderwijs gebaseerd op leeruitkomsten. Gemeenschappelijke uitgangspunten in vorm en organisatie faciliteren opleidingsoverstijgende, multidisciplinaire leerroutes, versnellen de innovatie van het onderwijsaanbod als geheel en bieden tegelijkertijd studenten een veel groter aantal keuzemogelijkheden om een eigen leerroute vorm te geven op basis van alle beschikbare leeractiviteiten. Het kan bovendien de regeldruk per opleiding verlagen, omdat opleidingen zich meer kunnen toeleggen op inhoudelijke specialisatie en voor meer generieke leeruitkomsten afspraken kunnen maken met andere opleidingen. Studenten blijven ingeschreven bij de opleiding en werken toe naar een diploma, maar krijgen veel meer mogelijkheden om hun leerroute inhoudelijk vorm te geven met beschikbare leeractiviteiten van andere opleidingen.

3.3 Gevolgen voor accreditatiebeoordelingen en de toets nieuwe opleiding

De NVAO heeft een advies uitgebracht over de verankering van de kaders van het experiment leeruitkomsten in de WHW. In dat advies is aangegeven dat de bestaande beoordelingskaders voor de accreditatie geen aanpassing behoeven. De ervaring met accreditatiebeoordelingen heeft uitgewezen dat de bestaande kaders ook toepasbaar zijn op onderwijs op basis van leeruitkomsten.

Het werken met onderwijseenheden in de vorm van eenheden van leeruitkomsten, waarbij de student de mogelijkheid heeft om geheel of gedeeltelijk eigen keuzes te maken bij de invulling van diens leerroute, heeft uiteraard wel impact op de wijze waarop het onderwijsprogramma inzichtelijk moet worden gemaakt ten behoeve van de accreditatiebeoordeling. Voor onderwijseenheden in de vorm van eenheden van leeruitkomsten geldt dat de instelling in de OER per onderwijseenheid de leeruitkomsten en de wijze van beoordeling van die leeruitkomsten vastlegt en daarnaast de werkwijze beschrijft die wordt gehanteerd om in samenwerking met de student het studieplan vast te stellen. Hierbij wordt aangegeven uit welke onderdelen het studieplan in ieder geval moet bestaan, wat de rol en verantwoordelijkheid is van de docent in de coachende rol en op welke wijze de (interne) kwaliteitsborging van studieplannen wordt vormgegeven. Het gaat erom dat op basis van het geheel inzichtelijk wordt gemaakt dat en hoe de realisatie van de eindresultaten van de opleiding qua inhoud en niveau gewaarborgd is.

Flexibel onderwijs op basis van leeruitkomsten maakt een variatie in leeractiviteiten van studenten mogelijk, maar ontslaat de instelling niet van de verplichting leeractiviteiten te verzorgen waar de student gebruik van kan maken, zoals uiteengezet in paragraaf 2.3.1. De instelling moet dus inzichtelijk maken waar dat leeraanbod uit bestaat (op opleidingsniveau of op niveau van de eenheid van leeruitkomsten), hoe studenten hieruit keuzes kunnen maken en wat de relatie is tussen het leeraanbod en de leeruitkomsten. Op die manier moet helder en navolgbaar inzichtelijk worden gemaakt hoe de opleiding feitelijk is vormgegeven en hoe de realisatie van de kern van de kennis, het inzicht en de vaardigheden van de opleiding is gewaarborgd in de leeruitkomsten, de kwaliteitsborging rond studieplannen en het aangeboden onderwijs.

Uiteraard geldt bij onderwijs op basis van leeruitkomsten net als bij ‘reguliere’ onderwijseenheden dat ook informatie over de kwaliteitsborging bij tentaminering en de rol van de examencommissie opgenomen moet worden in de OER. Aan de bevoegdheden van de examencommissie wordt met dit wetsvoorstel niets gewijzigd, de rol en verantwoordelijkheden van examencommissies bij het waarborgen van de kwaliteit van tentamens geldt ook voor de tentaminering in de eenheden van leeruitkomsten. Daarnaast blijft de bevoegdheid van de examencommissie bestaan om richtlijnen vast te stellen en aanwijzingen te geven (zie ook paragraaf 2.3.6).

Ook geldt dat bij onderwijseenheden in de vorm van eenheden van leeruitkomsten inzichtelijk moet worden gemaakt hoe de relevantie van de leeruitkomsten gewaarborgd is door afstemming met externe stakeholders en wat de relatie is tussen de eenheden van leeruitkomsten en beoogde eindresultaten van de opleiding, zodat opbouw, samenhang en dekking inzichtelijk wordt gemaakt.

3.4 Gevolgen voor de regeldruk

Er is breed draagvlak onder instellingen voor dit wetsvoorstel, blijktens de positieve eindevaluatie van ResearchNed³³ en een inventarisatie onder instellingen voor hoger onderwijs. Nut en noodzaak worden breed onderschreven³⁴, alsook de meerwaarde die dit wetsvoorstel heeft voor flexibel hoger onderwijs en een leven lang ontwikkelen. Tegelijkertijd is het aannemelijk dat de regeldruk voor instellingen met dit wetsvoorstel toeneemt, indien zij ervoor kiezen om binnen een opleiding met eenheden van leeruitkomsten te gaan werken.

Uit de vinger-aan-de-polsgesprekken³⁵ en de eindevaluatie van ResearchNed komt het volgende beeld naar voren over de toename van structurele regeldruk bij het werken met eenheden van leeruitkomsten:

- Startgesprek en advies: het instellingsbestuur voert met alle studenten een startgesprek om tot een studieadvies te komen voor een persoonlijke leerroute. Dit is een voorwaarde voor effectief studeren, goede begeleiding en inhoudelijk maatwerk. Voor opleidingen betekent dit een tijdsinvestering van één uur per docent en een administratieve last van een half uur per student om het startgesprek administratief te verwerken en een (digitaal) programma en rooster op maat op te stellen.
- Validering (optioneel)³⁶: in de regel blijkt gemiddeld zo'n 25% van de studenten voor validering van eerder verworven kennis, inzicht of vaardigheden in aanmerking te komen. Valideren door de instelling betekent een gemiddelde tijdsinvestering van vier uur per examinator voor de begeleiding en toetsing en een tijdsinvestering van een half uur per student om alles te documenteren. Studenten investeren ook substantieel in tijd, maar maken dit goed via toegekende vrijstellingen.
- Studieplan³⁷: met elke student wordt een studieplan opgesteld dat regelmatig wordt aangevuld, geactualiseerd en bijgesteld. De docent heeft overleg met de

³³ 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; *Kamerstukken II* 2020/21, 31288, nr. 909.

³⁴ Zie paragraaf 2.1 en verder.

³⁵ Zie hoofdstuk 7 'advies en consultatie'.

³⁶ Zie voor een verdere toelichting paragraaf 2.3.4.

³⁷ Zie voor een verdere toelichting paragraaf 2.3.2 en de artikelsgewijze toelichting bij artikel 7.14a, WHW.

student over de voortgang van het studieplan en past het studieplan hierop aan. Dit betekent zowel een gemiddelde inhoudelijke lastenverzwaring van twee uur per jaar per student en één uur administratieve lastenverzwaring voor het verwerken en aanpassen van het studieplan.

Ook voor studenten kost het tijd om een startgesprek voor te bereiden, een portfolio ter validatie samen te stellen en tot een studieplan te komen. Met name voor het valideren van eerder verworven kennis, inzicht of vaardigheden ligt het voor de hand dat een student tussen vier en veertig uur extra kwijt is. Dit moet, na validering, echter leiden tot een verkorting van de leerroute en daarmee tot tijdswinst. De verwachting is dus dat die investering in termen van tijd ruimschoots wordt terugverdiend.

Om te komen tot de totale regeldrukkosten die met dit wetsvoorstel gepaard gaan, worden een aantal aannames gedaan:

- Het aantal bekostigde hbo deeltijd- en duale studenten in Nederland bedraagt ongeveer 60.000.³⁸ Op basis van de positieve evaluatie van het experiment is de prognose dat 50% van alle bekostigde deeltijd- en duale opleidingsvarianten associate degree, bachelor en master zal kiezen voor leeruitkomsten in de komende 5 tot 10 jaar. Dit betekent een volume van 30.000 studenten.
- Voor universitaire opleidingen bestaan er geen gegevens waarop een prognose is af te geven, daar zij geen onderdeel vormen van het experiment. De prognose voor universitaire bachelor- en masteropleidingen is dat in de eerste jaren een marginaal aantal opleidingen kiest voor het werken met leeruitkomsten. Het aandeel deeltijd- en duale studies is beperkt in het wo. Om die reden hanteren we een totaal volume van 8.000 studenten voor universitaire bachelor- en masteropleidingen die kiezen voor leeruitkomsten.
- Wat betreft de niet-bekostigde instellingen zijn er geen verifieerbare cijfers over deelnemende studenten. Om die reden wordt er geen prognose afgegeven voor deze instellingen en zijn zij buiten de scope van deze berekening gehouden.
- In de berekening van de regeldrukkosten is uitgegaan van structurele kosten en activiteiten. Eenmalige kosten zoals de noodzaak tot aanschaf van een nieuw studentvolgsysteem en andere informatiesystemen die meer maatwerk en flexibiliteit bieden zijn buiten de scope gehouden van de regeldrukkosten. Deze investeringen worden op instellingsniveau gemaakt en zijn inherent aan de ontwikkeling richting meer flexibel hoger onderwijs. Investeringen zijn daardoor niet één op één toe te schrijven aan het werken met leeruitkomsten. Zie voor een verdere onderbouwing paragraaf 6.
- Ontwikkelkosten voor een specifieke opleiding, zoals deskundigheidsbevordering van docenten of het opstellen van leeruitkomsten, kunnen vergoed worden vanuit de reguliere innovatie- en scholingsbudgetten die onderdeel zijn van de lump sum. Wel worden instellingen geadviseerd om aan opleidingsoverstijgende deskundigheidsbevordering te doen en zo meer

³⁸ Zie OCW, Referentieraming 2021.

synergie en harmonisatie tussen opleidingen die werken met leeruitkomsten te realiseren. Werken met leeruitkomsten vergt een nieuwe rol van docenten en examinatoren. Daarvoor dient de basiskwalificatie onderwijs (BKO) en basiskwalificatie didactische bekwaamheid (BDB) voor nieuwe docenten te worden aangepast en zittende docenten dienen te worden bijgeschoold. In het verlengde hiervan kan ook de deskundigheidsbevordering van de examencommissie worden meegenomen. Aanpassingen in het opleidingsprogramma van de verschillende basiskwalificaties kunnen op instellingsniveau worden opgepakt. Voor wat betreft het volgen van de programma's door docenten, kan het scholingsbudget van de opleiding worden aangesproken.

- De inhoudelijke of administratieve kosten voor studenten die met dit wetsvoorstel gepaard gaan, zijn niet meegenomen in de berekening van de regeldrukkosten.

Op basis van deze aannames is de standaard methodiek berekening regeldrukkosten toegepast.³⁹ Dit betreft de regeldrukkosten op jaarbasis:

Handeling	Inhoudelijke nalevingskosten	Administratieve lasten
Intake en advies	€ 2.500.000,00	€ 1.250.000,00
Validering	€ 2.500.000,00	€ 312.500,00
Studieplan	€ 5.000.000,00	€ 2.500.000,00
Totaal	€ 10.000.000,00	€ 4.062.500,00

Advies ATR

Het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) heeft de gevolgen van dit wetsvoorstel voor de regeldruk beoordeeld. Het ATR heeft in zijn beoordeling aangegeven dat nut en noodzaak van het wetsvoorstel onvoldoende helder zijn. Dit is in lijn met overige feedback ontvangen tijdens de internetconsultatie en heeft geleid tot herziening van de memorie van toelichting. Nut en noodzaak van het wetsvoorstel zijn daarbij meer nauwgezet onderbouwd.

Het ATR adviseert daarnaast de verplichtingen rond het studieplan aan te passen, om de regeldruk te verlagen. Het borgen van een goede begeleiding van studenten weegt hier echter zwaar. Om die reden wordt in dit wetsvoorstel voorgesteld een studieplan per 30 studiepunten vast te stellen.

Het ATR adviseert nader in te gaan op de invloed van dit wetsvoorstel op het onderwijsbestel. Directe effecten van dit wetsvoorstel op het onderwijsbestel zijn

³⁹ https://www.kcwj.nl/sites/default/files/handboek_meting_regeldrukkosten_v_1-1-2018.pdf.

moeilijk te voorspellen. Echter zal flexibilisering invloed hebben op het onderwijsbestel, bijvoorbeeld door de invoering van het studieplan, de begeleiding en het valideren. De mogelijke toename van de regeldruk voor de instellingen zal worden meegenomen in de evaluatie van het wetsvoorstel. Tot slot zijn er op basis van de opmerkingen van het ATR over de berekening van de gevolgen van de regeldruk diverse aanpassingen gedaan aan deze berekening.

4. Uitvoering

DUO geeft in de uitvoeringstoets aan dat aan het wetsvoorstel zeer beperkte uitvoeringsconsequenties zijn verbonden.

DUO heeft de uitvoeringstoets tevens uitgezet bij de inspectie en de Accountantsdienst Rijk (hierna: ADR). De ADR heeft geen opmerkingen met betrekking tot de financiële rechtmatigheid van het wetsvoorstel. De opmerkingen van de inspectie worden besproken in paragraaf 5 van deze toelichting.

De NVAO heeft aangegeven dat het wetsvoorstel in de huidige vorm uitvoerbaar is, onder de voorwaarde dat bepaalde delen worden aangepast in het wetsvoorstel of in de memorie van toelichting. De NVAO gaat daarbij in op het ontbreken van de definitie van de term onderwijseenheden, het begrip ‘geprogrammeerd leeraanbod’, en de risico’s bij het erkennen van ‘onvolledige opleidingen’. Aan deze voorwaarden is (deels) tegemoet gekomen door een uitgebreide uitleg op te nemen in de artikelsgewijze toelichting bij de wijziging van artikel 1.1 van de WHW, het begrip ‘gefaciliteerde leerroute’ te verduidelijken (zie o.a. paragraaf 2.3.1), en door een uitgebreidere toelichting op te nemen bij de verankering van het experiment ‘accreditatie onvolledige opleidingen’ in het algemene deel van deze toelichting (zie paragraaf 2.4).

De gevolgen voor de instellingen worden nader uiteengezet in de paragrafen 3.2 en 3.4.

5. Toezicht en handhaving

Naar aanleiding van de uitvoeringstoets door DUO en de inspectie is een aantal wijzigingen doorgevoerd ten opzichte van het wetsvoorstel zoals dat was geformuleerd ten tijde van de consultatiefase. De inspectie heeft in de uitvoeringstoets aangegeven dat diverse begrippen dienen te zijn uitgewerkt om de nalevingstaak goed uit te kunnen voeren. Thema’s die de inspectie belangrijk vindt zijn de zorgplicht voor studenten, zoals voorlichting en begeleiding, het gebruik van het studieplan in de praktijk, de studielast en de validering.

Het NVAO-accreditatiekader verandert niet ten gevolge van de wettelijke verankering van het experiment. De NVAO verwacht ook geen aanpassingen door de wettelijke verankering.⁴⁰

6. Financiële gevolgen

Het werken met leeruitkomsten brengt veranderkosten met zich. Er is bijvoorbeeld meer persoonlijke begeleiding nodig, meer toetstijd en vaak minder klassikaal onderwijs.⁴¹ Om het werken met leeruitkomsten te stimuleren is voor het experiment leeruitkomsten € 31 miljoen subsidie verleend. De instellingen hebben 50% co-financiering ingezet. In totaal is er dus sprake (geweest) van ongeveer € 60 miljoen. Er doen ongeveer 400 opleidingen mee met het experiment. Dat komt neer op ongeveer € 150.000 per opleiding. De kosten die deze veranderingen binnen een opleiding vergen, zijn vergelijkbaar met wat te verwachten is bij vernieuwing van een opleiding en wat instellingen financieren uit de rijksbijdrage.

Instellingen die deelnemen aan het experiment geven aan aanvang- en ontwikkelkosten te hebben. Die kosten zijn echter niet zozeer op opleidingsniveau als wel op instellingsniveau. Het gaat bijvoorbeeld om de aanschaf van betere studentvolgsystemen of onderwijs-logistieke systemen die de student centraal stellen in plaats van het cohort en zo meer flexibiliteit bieden. Echter, de ontwikkeling naar en aanschaf van dit type informatiesystemen past in de bredere beweging die instellingen maken in het kader van flexibilisering. Deze aanvangskosten kunnen niet direct en volledig toegeschreven worden aan het werken met leeruitkomsten. De instellingen dragen deze innovatiekosten zelf voor een deel bijvoorbeeld via de gemeenschappelijke investeringen in SURF en het Versnellingsplan. Het ministerie van OCW draagt hier ook aan bij, dus voor een deel zijn deze kosten indirect gedekt.

Bovendien is het aannemelijk dat instellingen, net als in het experiment, niet met één opleiding starten met leeruitkomsten maar met een cluster, zoals alle opleidingen in deeltijd. Een groot voordeel van het werken met leeruitkomsten is dat het opleidingsoverstijgende of multidisciplinaire leerroutes faciliteert. Door met meerdere opleidingen tegelijkertijd te starten met leeruitkomsten, worden de keuzemogelijkheden voor studenten vergroot en kunnen opleidingen tegelijkertijd de ontwikkelkosten spreiden en ontstaat er meer ruimte voor specialisatie inhoudelijk (niet elke opleiding hoeft alles meer zelf aan te bieden). Er is bovendien sprake van een leereffect, wat de ontwikkeltijd voor nieuwe opleidingen die besluiten mee te doen binnen de instellingen aanzienlijk verkort.

⁴⁰ 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; *Kamerstukken II* 2020/21, 31288, nr. 909.

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).⁴² In de lumpsumbekostiging van de instelling is namelijk voorzien in dit type innovatiekosten.

Het werken met leeruitkomsten is een keuze van een instelling, geen verplichting. Deze keuze is tijdelijk gestimuleerd met een subsidie voor de veranderinggave in het experiment. Het werken met leeruitkomsten kan bijdragen aan het aantrekkelijk maken van omscholing (naar kraptesectoren). Er is bijvoorbeeld OCW-beleid (in ontwikkeling) gericht op (zij-instroom in) de krapte sectoren onderwijs, techniek en zorg. De middelen die daaruit voortvloeien kunnen ook voor de (door)ontwikkeling van leeruitkomsten worden ingezet door onderwijsinstellingen.

Het werken met leeruitkomsten is te beschouwen als een van de mogelijke onderwijsconcepten die een opleiding hanteert. Voorbeelden van andere onderwijsconcepten zijn probleemgestuurd onderwijs, kleinschalig en intensief onderwijs. Het werken met leeruitkomsten is daarbij geen bovenmatig duur onderwijsconcept, zoals wel het geval is bij kleinschalig en intensief onderwijs waar dan ook extra collegegeld voor geheven kan worden. Het werken met leeruitkomsten zal geheel binnen de bestaande financiële kaders (bekostiging, collegegeld, studiefinanciering voor duale opleidingen) plaatsvinden. 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 studiep pad 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.

Doeltreffendheid

In paragraaf 2.2 van deze memorie van toelichting is toegelicht wat de doelstellingen van dit wetsvoorstel zijn. In paragraaf 2.3 is de wijze waarop dit wetsvoorstel naar verwachting gaat bijdragen aan het realiseren van de doelstellingen toegelicht. Het experiment heeft aangetoond (zoals in paragraaf 2.1 toegelicht) dat het werken met leeruitkomsten significant kan bijdragen aan het bevorderen van de deelname aan het hoger onderwijs.

⁴² 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, 31288, nr. 909.

7. Advies en consultatie

7.1 Advies

Het ministerie van OCW, de NVAO en de inspectie hebben vanaf de start van het experiment op verschillende manieren de implementatie van het experiment gemonitord en feedback opgehaald bij deelnemende instellingen. Voor alle deelnemende instellingen zijn gemiddeld zesmaal per jaar gezamenlijke landelijke thema- en uitwisselingsbijeenkomsten georganiseerd, waar informatie wordt gedeeld tussen de instellingen onderling, maar waar ook feedback wordt gegeven door instellingen in het kader van de uitvoering en wettelijke verankering van het experiment. Daarnaast zijn er gedurende de looptijd van het experiment ten minste twee vinger-aan-de-polsgesprekken gehouden met iedere deelnemende instelling.

Ook zijn er verdiepende gesprekken gevoerd waarvoor zowel deelnemende als niet-deelnemende instellingen (hbo en wo) uitgenodigd zijn.

In deze zogenoemde ‘expertsessies’ stond steeds een onderwerp van het experiment leeruitkomsten centraal. Dit is door het ministerie van OCW georganiseerd voor de onderwerpen ‘studielast’ en ‘de propedeutische fase in combinatie met het BSA’. Het doel van deze bijeenkomsten was om advies vanuit de instellingen te krijgen over hoe deze bepalingen het beste uitgewerkt konden worden in het wetsvoorstel. Instellingen hebben tijdens deze open bijeenkomsten hun input en feedback kunnen geven aan het ministerie, en formeel een advies afgegeven. Hieruit kwam naar voren dat instellingen vast willen houden aan ‘tijd’ als maat voor het bepalen van studielast, maar dat ze meer ruimte voor variatie tussen studenten willen in de verantwoording over gerealiseerde studielast. Het advies over de propedeuse en het BSA was om meer ruimte te bieden aan instellingen om zelf een afweging te maken over toepassing in relatie tot het werken met leeruitkomsten, via een ‘kan-bepaling’. Het ministerie van OCW heeft beide adviezen meegenomen in het uitwerken van de bepalingen in het wetsvoorstel.

Daarnaast is er gesproken met studentvertegenwoordigers over het voorgenomen wetsvoorstel. Studentvertegenwoordigers benadrukten vooral het belang van goede studentbegeleiding, heldere communicatie naar studenten en de studeerbaarheid in relatie tot het werken met eenheden van leeruitkomsten. Ook deze input heeft een belangrijke bijdrage geleverd aan het voorliggende wetsvoorstel.

Gedurende het experiment zijn er meerdere landelijke bijeenkomsten georganiseerd voor alle deelnemende instellingen. Op 13 april 2021 vond een grote landelijke bijeenkomst plaats voor zowel deelnemende als niet-deelnemende instellingen (hbo en wo) over het wetsvoorstel. Hier konden instellingen reageren op, en discussiëren over, de voorgenomen inhoud van het wetsvoorstel, zoals de rol van het studieplan, de onderwijsarbeidsovereenkomst, het BSA, de propedeutische fase en de definitie van eenheid van leeruitkomsten.

7.2 Consultatie

7.2.1 Algemeen

In het kader van de internetconsultatie zijn 25 openbare reacties binnengekomen. Naast anonieme reacties en reacties van instellingen, hebben het Interstedelijk Studenten Overleg (hierna: ISO), de VSNU, de Algemene Onderwijsbond (hierna: AOb) en Leido gereageerd.

De reacties op het voorstel lopen sterk uiteen. Er is een duidelijk onderscheid te zien in de reacties tussen de deelnemende instellingen aan het experiment en instellingen die nog niet hebben deelgenomen. Deelnemende instellingen aan het experiment zijn overwegend positief met kritische kanttekeningen bij sommige bepalingen. Instellingen die niet deelnemen hebben ook veel zorgen en zijn kritischer over het wetsvoorstel als geheel. De internetconsultatieversie van het wetsvoorstel gaat uit van een ‘of-of’ situatie waarin opleidingen of opleidingsvarianten straks moeten kiezen tussen werken met leeruitkomsten of niet werken met leeruitkomsten. Met name deze dichotomie wordt als problematisch ervaren en maakt het ingewikkeld en complex. Daarnaast wordt overwegend de meerwaarde gezien voor de doelgroep werkenden en de opleidingsvarianten deeltijd en duaal, maar zijn de reacties gemengd als het gaat om de toepassing bij voltijdopleidingen. Te meer, omdat hier nog geen experimentele basis onder ligt.

Daarnaast zijn er veel reacties op specifieke bepalingen binnengekomen. Ten behoeve van de overzichtelijkheid zijn deze reacties gegroepeerd en samengevat, met telkens daarbij een korte reactie. De onderstaande bepalingen betreffen de onderwerpen waarop de meeste reacties zijn gekomen.

De internetconsultatie heeft ertoe geleid dat het wetsvoorstel op een aantal punten ingrijpend is gewijzigd en daarnaast zijn enkele bepalingen aangepast in lijn met de reacties en de veranderde zienswijze.

7.2.2 Verhouding leeruitkomsten en onderwijseenheden

Een van de belangrijkste kwesties is de verhouding tussen eenheden van leeruitkomsten en onderwijseenheden. Er zijn suggesties gedaan om onderwijseenheden te koppelen aan leeruitkomsten, om alleen nog leeruitkomsten te hanteren, om ‘eenheden’ als overkoepelende term te gebruiken waarbinnen zowel onderwijseenheden als eenheden van leeruitkomsten geformuleerd kunnen worden, of de onderwijseenheid als standaard te handhaven en de eenheid van leeruitkomsten te zien als specifieke vorm of uitwerking van een onderwijseenheid. Dit laatste voorstel is overgenomen, waarmee het strikte onderscheid verdwijnt tussen onderwijseenheden en eenheden van leeruitkomsten. Hierdoor kan er door een opleiding veel meer gedifferentieerd worden in opbouw, zienswijze en uitwerking van het werken met leeruitkomsten. Door deze aanpassing kan er ook

gedeeltelijk worden gewerkt met leeruitkomsten en kan het werken met leeruitkomsten meer doelgroep-specifiek toegepast en ingericht worden per opleidingsvariant. Veel van de reacties zijn op deze manier ondervangen.

7.2.3 Studieplan

Over het algemeen wordt het nut van een studieplan onderschreven. Echter, een aantal instellingen vindt dat het studieplan te veel in detail is uitgewerkt. De suggestie is gedaan om te verankeren dat er sprake moet zijn van een goed onderbouwde, bij het type student van de opleiding passende werkwijze. Volgens een aantal instellingen is het beter om aan de instellingen te laten hoe zij afspraken met de student maken en vastleggen. Ook is het voorstel gedaan om in de wet een minimum van één keer per jaar op te nemen, of geen minimum als het studieplan bijvoorbeeld over meer dan een jaar gaat.

Het ISO geeft aan dat de instelling verantwoordelijk blijft voor de inhoud en kwaliteit van de opleiding en zij dient in het geval van een opleiding bestaande uit eenheden van leeruitkomsten een grote faciliterende en begeleidende rol te vervullen. Het ISO is daarom minder positief over de toelichting die bij artikel 7.14a WHW wordt gegeven, waarin staat dat voor de invulling van het studieplan initiatief en regie van de student wordt verwacht. De Aob vindt dat de bepaling van het studieplan niet duidelijk is verwoord.

In het wetsvoorstel blijft het studieplan verplicht voor eenheden van leeruitkomsten vanwege de rol die het studieplan inneemt bij de kwaliteitsborging en de nadere invulling van de zorgplicht van de instelling. Bovendien biedt het studieplan de student houvast, hetgeen de student ook graag wil, zoals blijkt uit de reactie van het ISO. Om (deels) tegemoet te komen aan de kritiek van de instellingen is ervoor gekozen om een aantal wettelijke vereisten te stellen, maar is het studieplan verder vormvrij.

7.2.4 Studielast

Een aantal instellingen is positief over het voorstel om studielast van eenheden van leeruitkomsten niet te baseren op uren, maar op het relatieve gewicht of belang van de eenheden van leeruitkomsten binnen de opleiding of beroepspraktijk. Een aantal instellingen stelt voor om de alternatieve grondslag niet op te nemen in de wet, omdat de voorgestelde alternatieve grondslag ingewikkeld of niet mogelijk is.

Het ISO vindt het van belang dat er wordt gewaakt voor te grote verschillen in de grondslag van de studielast tussen instellingen en misschien wel tussen opleidingen binnen dezelfde instelling. Het kader waarbinnen de grondslag kan worden bepaald, moet volgens het ISO concreet en duidelijk worden opgesteld.

Gezien de zorgen die zijn geuit omtrent dit onderdeel van het wetsvoorstel, mede door de inspectie (zie paragraaf 5), heeft de consultatie ertoe geleid dat het wetsvoorstel op dit punt is aangepast. De urennorm wordt niet losgelaten voor de studielast.

7.2.5 Bindend studieadvies

Een aantal instellingen wil het BSA niet afschaffen voor opleidingen die gebaseerd zijn op leeruitkomsten. De instellingen zouden zelf moeten kunnen kiezen of een BSA passend is. Een BSA kan, volgens deze instellingen, studenten helpen om zo snel mogelijk op de juiste plek te komen. Een deel van de instellingen vindt juist dat het BSA niet past bij het werken met leeruitkomsten.

Het ISO was positief over de voorgestelde afschaffing van het BSA voor opleidingen bestaand uit eenheden van leeruitkomsten en zag een meerwaarde in het bespreken van de studievoortgang aan de hand van vastgestelde leerdoelen en het studieplan.

De Aob ziet geen correlatie tussen de vormgeving en het doel van het geven van een studieadvies. Studenten dienen volgens de Aob tegen zichzelf beschermd te worden, aangezien het te lang blijven studeren zonder een diploma te behalen, negatieve gevolgen voor de student en maatschappij kan hebben.

De internetconsultatie heeft ertoe geleid dat het wetsvoorstel op dit punt is aangepast. Het BSA blijft mogelijk bij alle opleidingen, ook bij opleidingen bestaand uit eenheden van leeruitkomsten.

7.2.6 Valideren

In een aantal reacties is voorgesteld om het begrip ‘valideren’ scherp te definiëren. Het is volgens deze respondenten namelijk onduidelijk wat het verschil is tussen valideren, leerwegonafhankelijk toetsen, en Erkenning Verworven Competenties (EVC). Daarbij wordt door veel instellingen opgemerkt dat het proces van valideren het best belegd kan worden bij de examinator, omdat het proces van valideren volgens hen beter te vergelijken is met het beoordelen door examinatoren dan het vrijstellen door de examencommissie. Met name de verwarring tussen wat nu valt onder de verantwoordelijkheid van de examencommissie en wat bij de examinator ligt, werd als hinderlijk ervaren. Deze feedback heeft ertoe geleid dat in de algemene toelichting van dit wetsvoorstel (paragraaf 2.3.4) nu helder wordt gemaakt dat valideren op twee manieren kan worden toegepast indien er gewerkt wordt met eenheden van leeruitkomsten: via vrijstellingen en via leerwegonafhankelijke toetsen. In het eerste geval valt het onder verantwoordelijkheid van de examencommissie zoals het nu al in de WHW is geregeld. In het tweede geval gaat het om een beoordeling van een toets en valt het onder verantwoordelijkheid van de examinator. Ook dit is al geregeld in de WHW.

Hierdoor verandert er niets aan de WHW, maar is er wel meer duidelijk gecreëerd over het begrip valideren en de toepassing hiervan.

De internetconsultatie heeft ertoe geleid dat het wetsvoorstel met betrekking tot deze punten is verduidelijkt.

7.2.7 Onderwijsaanbod

In de internetconsultatie is naar voren gekomen dat wordt aangenomen dat een instelling een opleiding gebaseerd op leeruitkomsten zou kunnen aanbieden zonder leeractiviteiten aan te bieden aan de student. Verder blijkt uit de reacties dat het onduidelijk is of een hybride constructie of mengvorm mogelijk is, waarbij de opleiding deels uit eenheden van leeruitkomsten bestaat. Dat wordt wenselijk geacht. Het ISO ziet graag dat het ook binnen een opleiding bestaande uit onderwijseenheden wettelijk gezien mogelijk wordt om (bijvoorbeeld in de vrije ruimte) eenheden van leeruitkomsten te volgen, zodat voor een grotere groep studenten meer flexibiliteit te bieden is.

De internetconsultatie heeft ertoe geleid dat het wetsvoorstel op dit punt is verduidelijkt. Er is nader uitgewerkt dat de instelling ook bij eenheden van leeruitkomsten verplicht is onderwijsactiviteiten aan te bieden (de gefaciliteerde leerroute). De opleiding kan daarnaast in een hybride constructie of mengvorm aangeboden worden.

7.2.8 Medezeggenschap

In de internetconsultatie is ook naar voren gekomen dat het wenselijk is om in de wettekst op te nemen wat de rol van de medezeggenschap is en om welk niveau van medezeggenschap het gaat, waarbij de voorkeur voor het niveau van deelraden is uitgesproken.

Het ISO is het ermee eens dat bij het besluit om opleidingen en/of varianten enkel aan te bieden in de vorm van eenheden van leeruitkomsten de medezeggenschap wordt betrokken. En dat enkel met instemming van de medezeggenschap een dergelijk besluit kan worden genomen. Het ISO is van mening dat dit instemmingsrecht ook letterlijk in de wetstekst opgenomen kan worden.

Het ISO is verder blij met het instemmingsrecht van de opleidingscommissie 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.

Volgens de Aob is de rol van de medezeggenschap onvoldoende uitgewerkt. Betrokkenheid van het docententeam wordt ook van belang geacht.

De rol van de medezeggenschap wordt niet verder verruimd. Ter verduidelijking is er in de memorie van toelichting een paragraaf opgenomen over de medezeggenschap waarin de rol van de medezeggenschap nader is uitgewerkt.

7.2.9 Propedeuse

Een deel van de instellingen vindt dat de propedeuse niet past bij leeruitkomsten en staat positief tegenover de voorgestelde ‘kan-bepaling’. Verder wordt opgemerkt dat deze wijziging verschillen in diplomastructuur kan opleveren tussen verschillende inrichtingen van dezelfde opleidingen. Ook wordt door meerdere instellingen aandacht gevraagd voor de doorstroom naar het wetenschappelijk onderwijs vanuit het hoger beroepsonderwijs. Het ISO merkt op dat de propedeuse voor een groep studenten en scholieren een belangrijke rol vervult in de doorstroom naar het wetenschappelijk onderwijs.

Deze reacties hebben niet geleid tot aanpassing van het wetsvoorstel, omdat de positieve effecten van de wijziging – een propedeutische fase, en daarmee volgordelijkheid van een opleiding passen niet bij flexibel onderwijs – in dit geval zwaarder wegen dan de mogelijke negatieve gevolgen. Bovendien geldt dit wetsvoorstel alleen voor deeltijdopleidingen en duale opleidingen, waardoor de zorgen voor voltijd en de jongvolwassene doelgroep niet langer relevant zijn.

7.2.10 Voltijd

Instellingen vinden het een goede ontwikkeling dat voltijdopleidingen ook op basis van eenheden van leeruitkomsten zouden kunnen worden ingericht, maar er zijn ook twijfels of de doelgroep van voltijdstudenten hiervoor geschikt is. In de internetconsultatie is door onder andere de AOb de suggestie gedaan om eerst een experiment met eenheden van leeruitkomsten voor voltijdopleidingen uit te voeren.

Het wetsvoorstel is op dit punt aangepast. Voltijdopleidingen vallen buiten de scope van dit wetsvoorstel. Het ministerie van OCW zal zich beraden over een eventuele uitbreiding naar voltijdopleidingen in de toekomst.

7.2.11 De kosten en extra werkdruk

Instellingen geven aan dat de aanvang- en ontwikkelkosten van het werken met leeruitkomsten hoog zijn. Zij zijn van mening dat er extra middelen nodig zijn om de transitie te ondersteunen. De AOb wijst er ook op dat wordt aangegeven dat de regeldruk toeneemt, maar dat er geen financiële middelen beschikbaar komen. Verder wordt de zorg geuit dat het werken met leeruitkomsten voor extra bureaucratie gaat zorgen en dit veel extra en onnodige werkdruk voor docenten kan opleveren.

De internetconsultatie heeft ertoe geleid dat het wetsvoorstel op dit punt is verduidelijkt.

7.2.12 Universiteiten

Universiteiten geven aan dat het experiment alleen bij hogescholen heeft plaatsgevonden. Bij de invoering van de wet is het van belang dat een goede monitoring en evaluatie plaats zal vinden door het ministerie van OCW in afstemming met de sector.

De internetconsultatie heeft ertoe geleid dat het wetsvoorstel op dit punt is aangepast. Er is een evaluatiebepaling opgenomen.

8. Inwerkingtreding

De inwerkingtreding van dit wetsvoorstel is beoogd op 1 januari 2023.⁴³ Indien deze inwerkingtredingsdatum niet wordt gehaald, zal het wetsvoorstel (of zullen delen daarvan) in werking treden op het eerst mogelijke vaste verandermoment.

9. Evaluatie

Dit wetsvoorstel wordt uiterlijk vijf jaar na inwerkingtreding van deze wet geëvalueerd. Het betreft immers een wijziging van de wet met ingrijpende gevolgen voor onderwijsinstellingen en studenten. In de evaluatie van dit wetsvoorstel wordt expliciet aandacht besteed aan de volgende onderwerpen: de werking van het studieplan, het valideren van leeruitkomsten, de weergave van studielast in uren, de veranderkosten voor opleidingen bij het werken met leeruitkomsten, de regeldruk voor opleidingen en studenten en het werken met leeruitkomsten in het wetenschappelijk onderwijs. Daarnaast zal ook worden gemonitord of er naar aanleiding van dit wetsvoorstel sprake is van een toename van het aantal zaken bij de civiele rechter.

Om deze onderdelen van het wetsvoorstel te kunnen evalueren is informatie over bovenstaande onderwerpen nodig van opleidingen die werken op basis van eenheden van leeruitkomsten. In kwantitatieve zin zullen indicatoren voor studentsucces (studenttevredenheid, switch en uitval) een belangrijke rol spelen. In meer kwalitatieve zin zullen opleidingen, docenten en studenten bevraagd worden op hun ervaringen met bovengenoemde thema's. We adviseren onderwijsinstellingen dan ook om een overzicht van opleidingen die werken met leeruitkomsten op te stellen en bij te houden en tevens in dit overzicht op te nemen vanaf welk moment de opleidingen (deels) zijn gebaseerd op leeruitkomsten.

⁴³ Het experiment leeruitkomsten loopt af op 30 juni 2022. Op grond van artikel 1.7a, vierde lid, WHW, kan de minister van OCW het experiment leeruitkomsten verlengen tot het tijdstip waarop dit wetsvoorstel in werking treedt, indien dit wetsvoorstel is ingediend bij de Staten-Generaal voordat het experiment is afgelopen.

II. ARTIKELSGEWIJS

Artikel I

nderdeel A (*Wijziging van artikel 1 van de WHW*)

De voorgestelde definitie van een ‘eenheid van leeruitkomsten’ betreft een specificatie van de manier waarop een onderwijseenheid, een reeds bestaande term in de WHW (zie artikel 7.3, tweede lid), kan worden geformuleerd en ingericht. Deze specificatie wordt nodig geacht om deze vorm van flexibel onderwijs voor zowel studenten als instellingen beter te kunnen faciliteren. Een eenheid van leeruitkomsten is een samenhangend geheel van leeruitkomsten die te onderscheiden is van andere eenheden van leeruitkomsten. De formulering van een eenheid van leeruitkomsten bevat een beschrijving van wat studenten moeten kennen en kunnen; welke kennis, inzicht en vaardigheden (leeruitkomsten) studenten moeten hebben verworven als resultaat van een leerproces. De student kan de kennis, inzicht en vaardigheden van een eenheid van leeruitkomsten op een leerwegonafhankelijke manier verwerven. Dit betekent dat eenheden van leeruitkomsten een variatie aan leeractiviteiten en leerroutes mogelijk moeten maken, voor individuele, dan wel groepen studenten. Studenten en extraneï hebben tevens de ruimte om op verschillende manieren en met verschillende vormen van bewijs aan te tonen dat zij bepaalde (eenheden van) leeruitkomsten (reeds) beheersen.

Onderwijseenheden die een eenheid van leeruitkomsten zijn, wijken in beginsel af van onderwijseenheden die geen eenheid van leeruitkomsten zijn. Beide ‘eenheden’ zijn een afgebakend en (inhoudelijk) samenhangend geheel binnen het onderwijsprogramma van de opleiding. Maar waar bij onderwijseenheden die een eenheid van leeruitkomsten zijn de focus ligt op de *resultaten* van een leerproces, en deze resultaten op een leerwegonafhankelijke manier verworven en behaald kunnen worden, ligt de focus van onderwijseenheden die geen eenheid van leeruitkomsten zijn meer op het leerproces zelf. Het leerproces vindt daarbij (met name) plaats aan de hand van een door de instelling aangeboden, voor een aanzienlijk deel van de opleiding vaststaand (algemeen) programma (waarvan de leerdoelen, het daarbij horende geprogrammeerde leeraanbod, de wijze van toetsing en de studielast (uitgedrukt in studiepunten) expliciet zijn beschreven.

Er is niet voor gekozen om het begrip ‘onderwijseenheid’ te definiëren, omdat het geenszins de bedoeling is de term ‘onderwijseenheid’ zoals deze in het huidige (taal)gebruik wordt gebezigd te wijzigen. Daarnaast zou het definiëren van een term die al zo lang wordt gebruikt in de praktijk, het risico opleveren dat bepaalde

‘onderwijseenheden’ na het vaststellen van een definitie onbedoeld hierbuiten vallen.

Onderdeel B (*Wijziging van artikel 7.3 van de WHW*)

Het nieuwe derde lid van artikel 7.3 bepaalt dat alleen deeltijd en duale opleidingen kunnen bestaan uit eenheden van leeruitkomsten. Hieruit volgt dat voltijdopleidingen (zowel hbo als wo) in het geheel niet mogen bestaan uit eenheden van leeruitkomsten.

Onderdeel C (*Wijziging van artikel 7.7 van de WHW*)

Opleidingen die (deels) bestaan uit eenheden van leeruitkomsten kunnen, gelijk aan opleidingen waarbij dit niet het geval is, worden ingericht als deeltijd of duale opleiding. Gezien de rationale van dit wetsvoorstel - het beter aansluiten bij het niveau van kennis en vaardigheden van de student, diens werksituatie en voorkeuren voor wijze van leren en studeren – wordt het niet passend geacht als beroepsuitoefening in verband met het onderwijs als bedoeld in artikel 7.7, tweede lid, bij dergelijke opleidingen niet op elk moment van de opleiding plaats zou kunnen vinden. Voorgesteld wordt daarom om de restrictie, genoemd in artikel 7.7, tweede lid, tweede volzin, niet te laten gelden voor eenheden van leeruitkomsten binnen deeltijd en duale wo-opleidingen.

Onderdeel D (*Wijziging van artikel 7.8 van de WHW*)

Voorgesteld wordt om het instellingsbestuur de bevoegdheid te geven bij hbo-bacheloropleidingen die geheel bestaan uit eenheden van leeruitkomsten een propedeutische fase in te stellen (artikel 7.8, derde lid, eerste volzin (nieuw)). Dit betekent dat het instellingsbestuur ook kan besluiten om géén propedeutische fase in te stellen. Deze bevoegdheid komt overeen met de bevoegdheid die het instellingsbestuur reeds heeft ten opzichte van bacheloropleidingen in het wo (zie artikel 7.8, eerste lid), maar wijkt af van de huidige bevoegdheid in het hbo (waar de propedeutische fase een verplichting is, zie artikel 7.8, tweede lid). Dit wetsvoorstel regelt aanvullend dat het instellingsbestuur bij een bacheloropleiding (in zowel het hbo als het wo) die geheel bestaat uit eenheden van leeruitkomsten kan besluiten om niet voor elke inrichting van dezelfde opleiding (geldt uitsluitend voor deeltijd en duaal, aangezien alleen binnen deze opleidingsvarianten gewerkt kan worden met eenheden van leeruitkomsten - zie artikel 7.3, derde lid) een propedeutische fase in te stellen (artikel 7.8, derde lid, tweede volzin (nieuw)).

Voor een verdere toelichting op deze bevoegdheid wordt verwezen naar paragraaf 2.3.5 van het algemene deel van deze toelichting.

Onderdeel E (*Wijziging van artikel 7.13 van de WHW*)

Vanwege de voorgestelde invoering van de mogelijkheid een opleiding tevens in te richten op basis van een samenhangend geheel van eenheden van leeruitkomsten, worden de instellingen, indien van toepassing, verplicht aanvullende informatie op te nemen in de OER. Dit betreft informatie met betrekking tot de wijze waarop en

de termijn waarbinnen het studieplan, bedoeld in artikel 7.14a van de WHW, wordt vastgesteld.

Onderdeel F (*Artikel 7.14a van de WHW (nieuw)*)

Op grond van het nieuwe artikel 7.14a worden, indien de student een eenheid, of eenheden van leeruitkomsten volgt, per 30 studiepunten afspraken vastgelegd in een studieplan (artikel 7.14a, eerste lid). Het vaststellen van een studieplan is verplicht indien de student voornemens is gebruik te maken van de mogelijkheid om de eenheid, of eenheden van leeruitkomsten op een leerwegonafhankelijke manier te (gaan) verwerven.

Bij de inrichting en afstemming van het studieplan wordt door het instellingsbestuur rekening gehouden met de uitgangspositie, werksituatie, kenmerken en behoeften van de student (artikel 7.14a, vierde lid). Het instellingsbestuur en de student zijn binnen dit kader vrij het studieplan in te richten zoals zij willen, behoudens een aantal wettelijke minimumvereisten, die zijn opgenomen in het tweede en derde lid van artikel 7.14a. Naast de specificatie van de eenheid of eenheden van leeruitkomsten waarop het studieplan van toepassing is (tweede lid, onderdeel a), wordt in het studieplan opgenomen op welke wijze de student voornemens is hieraan invulling te gaan geven (tweede lid, onderdeel b). In dit deel van het studieplan, waarbij initiatief en regie wordt verwacht van de student, wordt in overleg gekeken naar de manier waarop en op basis van welke leeractiviteiten gewerkt gaat worden aan het realiseren van de (delen van) leeruitkomsten die de student nog niet beheerst. Er wordt daarbij bij voorbaat geen leer- of onderwijsactiviteit uitgesloten. De aard van de leerervaring en de mogelijkheid om aan te tonen dat een leeruitkomst wordt beheerst, zullen bepalen of een activiteit in een bepaalde situatie mogelijk is. De wijze waarop de student hierbij wordt begeleid door de instelling dient tevens te worden opgenomen in het studieplan (tweede lid, onderdeel c) (zie voor een verdere toelichting op dit onderdeel paragraaf 2.3.3 van het algemene deel van deze toelichting).

Een ander, verplicht onderdeel van het studieplan zijn de afspraken over de wijze waarop de beheersing van de leeruitkomsten zullen worden aangetoond en beoordeeld (tweede lid, onderdeel d). Van belang hierbij is dat daarbij methoden en instrumenten worden gehanteerd die passend zijn bij toetsing en beoordeling van leerwegonafhankelijk onderwijs. Dit is noodzakelijk om te kunnen waarborgen dat de diversiteit aan flexibel ingerichte leerroutes van de verschillende individuele studenten of groepen studenten tot vergelijkbare leerresultaten leiden. Vormen van leerwegonafhankelijke beoordeling zijn bijvoorbeeld *portfolio-assessment*, *performance assessment* en voortgangstoetsing. Deze toetsvormen kunnen daarnaast gecombineerd worden met een andere toetsvorm, zoals een vorm van kennistoetsing. De toetsing en beoordeling moeten, net als elke andere vorm van beoordeling, voldoen aan de eisen van validiteit (de toets levert de juiste informatie

op om te kunnen beoordelen of de leeruitkomsten zijn behaald), betrouwbaarheid (de mate waarin scores consistent, nauwkeurig en reproduceerbaar zijn) en transparantie (het volledig en tijdig informeren van studenten over de toetsing en beoordeling, zodat zij zich adequaat kunnen voorbereiden).

Indien de student in een duale opleiding bepaalde eenheden van leeruitkomsten op een leerwegonafhankelijke wijze invult, dan dient een onderwijsarbeidsovereenkomst deel uit te maken van het studieplan (derde lid). Er kan worden gekozen om ook bij een deeltijdopleiding waarbij de werkplek wordt benut voor leeractiviteiten gericht op het realiseren van leeruitkomsten een overeenkomst als bedoeld in artikel 7.7, vijfde lid, aan te gaan en als bijlage bij te voegen bij het studieplan. Deze werkwijze is echter, anders dan bij de duale opleiding, niet verplicht.

Extraneï

Op grond van artikel 7.36, in samenhang met artikel 7.34, eerste lid, onder b, WHW, heeft de extraneus het recht 'de tentamens af te leggen van de onderwijseenheden behorend tot de opleiding, alsmede de examens af te leggen van die opleiding'. Bij leerwegonafhankelijke toetsing van een extraneus hoeft er, gezien de aard van de inschrijving, geen studieplan vastgesteld te worden. Gezien het recht van de extraneus om tentamens af te leggen, is het daarentegen wel noodzakelijk dat het instellingsbestuur de nodige afspraken met de extraneus maakt over de wijze van toetsing en beoordeling van de leerwegonafhankelijke tentamens en examens die de extraneus aflegt.

Artikel II Evaluatiebepaling

In het wetsvoorstel is een evaluatiebepaling opgenomen. Naast een evaluatie van de doelmatigheid van het wetsvoorstel als geheel, zal in deze evaluatie aan bepaalde onderdelen van dit wetsvoorstel specifieke aandacht worden besteed. Deze onderdelen zijn nader uiteengezet in paragraaf 9.

Artikel III Inwerkingtreding

Beoogd is het wetsvoorstel (of delen daarvan) in werking te laten treden op het eerst mogelijke vaste verandermoment.

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

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