

Vergaderjaar 2021–2022

36 136

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

Nr. 6

VERSLAG

Vastgesteld 13 september 2022

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen voldoende zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het wetsvoorstel genoegzaam voorbereid.

Inhoudsopgave

I. Algemeen	2
1. Inleiding	3
2. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel	4
2.1 Aanleiding	4
2.1.1 Het experiment leeruitkomsten	4
2.1.2 Resultaten van het experiment leeruitkomsten	5
2.2 Nut en noodzaak van het wetsvoorstel	6
2.2.1 Flexibilisering van het onderwijs en een leven lang ontwikkelen	6
2.2.2 Uitbreiding naar het wo	6
2.3 Uitgangspunten van het wetsvoorstel	7
2.3.1 Eenheden van leeruitkomsten	8
2.3.1.1 Voorbeelden varianten	8
2.3.2 Het studieplan	8
2.3.3 Het valideren van kennis en vaardigheden	9
2.3.4 Medezeggenschap	9
2.4 Verankering experiment «accreditatie onvolledige opleidingen»	10
3. Uitvoering	10
4. Financiële gevolgen	10
5. Advies en consultatie	11
5.1 Advies	11
5.2 Consultatie	11
5.2.1 Verhouding leeruitkomsten en onderwijsseenheden	11
5.2.2 Bindend studieadvies	11
5.2.3 Onderwijsaanbod	12
5.2.4 Propedeuse	12

5.2.5 Voltijd	12
5.2.6 De kosten en extra werkdruk	13
II. Artikelsgewijs	13
Artikel I, onderdeel A	13

I. Algemeen

De leden van de VVD-fractie hebben met interesse en enthousiasme kennisgenomen van het wetsvoorstel «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)». De leden zijn voorstander van onderwijs dat de student flexibiliteit biedt en daarnaast de mogelijkheid biedt van het traditionele pad met vaste onderwijsonderdelen af te wijken, mits duidelijk is dat het eindniveau op een degelijke manier getoetst kan worden. Zij hebben enkele vragen.

De leden van de D66-fractie hebben met interesse kennisgenomen van de 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). In het algemeen zien de leden kansen in flexibilisering van onderwijs. De leden zijn van mening dat flexibilisering onder andere bij kan dragen aan de ambities op het gebied van leven lang ontwikkelen en opleidingen beter kan laten aansluiten op de behoeften van werkenden, werkzoekenden en werkgevers. Ook zet Nederland hiermee een stap richting verdere Europese eenwording door invulling te geven aan de afspraken in het kader van het Bologna proces. In deze ontwikkeling vinden de leden persoonlijke aandacht voor de student van groot belang. De leden hebben enkele vragen over het wetsvoorstel.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij zien het belang van flexibilisering van het hoger onderwijs en zijn voorstander van het verankeren van eenheden van leeruitkomsten in de wet. Deze wenselijkheid van deze vorm van hoger onderwijs is wat de voornoemde leden betreft gelegen in de betere studeerbaarheid van opleidingen. Met name studenten die werk en studie combineren of die naast hun studie nog andere verantwoordelijkheden dragen zoals een bedrijf, gezin of mantelzorg zouden hiervan kunnen profiteren. Wel hebben zij nog enkele vragen.

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van de Wet leeruitkomsten hoger onderwijs. Ze hebben nog enkele zorgen hierover en hebben daarom de volgende vragen en opmerkingen.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel, waarmee het experiment leeruitkomsten in de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek wettelijk wordt verankerd, maar ook wordt uitgebreid naar het wetenschappelijk onderwijs. Zij hechten eraan dat gestalte wordt gegeven aan de gedachte van een leven lang ontwikkelen en waarden de intentie om het onderwijs beter te laten aansluiten op de behoeften van werkenden, werkzoekenden en werkgevers, maar dat neemt niet weg dat deze leden belangrijke twijfels hebben bij elementen in dit wetsvoorstel.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben met bijzondere belangstelling kennisgemaakt met het onderhavige wetsvoorstel. Gezien het kritische advies van de Raad van State over het wetsvoorstel, hebben deze leden enkele vragen.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de voorliggende wet leeruitkomsten hoger onderwijs. Zij constateren dat het wetsvoorstel tot doel heeft om vraaggericht deeltijds en duaal hoger onderwijs voor werkende en werkzoekende volwassenen in het hoger beroepsonderwijs permanent in de WHW¹ te regelen en uit te breiden naar het wetenschappelijk onderwijs. Tevens constateren zij dat met dit wetsvoorstel het experiment accreditatie onvolledige opleidingen wordt verankerd. De leden hebben enkele vragen bij dit wetsvoorstel.

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel.

Deze leden steunen de inzet om met name voor duale en deeltijdopleidingen tot meer flexibiliteit te komen. Deze leden zouden graag meer verduidelijking zien van de wijze waarop de leerresultaten vertaald worden in leeruitkomsten en hoe dit proces zich verhoudt tot de reguliere situatie waarin leerdoelen tot bepaalde leerresultaten leiden. Met het oog op het borgen van de kwaliteit vinden zij het van belang dat de leerresultaten in alle gevallen worden bereikt, ongeacht de leerweg.

1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie zien dat hbo-voltyjd niet wordt meegenomen in deze wetgeving en vragen waarom er onderscheid wordt gemaakt tussen hbo-voltyjd aan de ene kant en hbo-duaal en -deeltijd aan de andere kant, aangezien het eindniveau van de drie routes hetzelfde moet zijn. Wat maakt het uit hoe de student op dat punt is gekomen, als juist de uitkomst telt en hetzelfde moet zijn, zo vragen de leden.

De leden zien ook dat onderscheid wordt gemaakt naar doelgroep. Is het niet aan de student zelf om te bepalen of hij of zij deze studievorm passend vindt? Is dat niet beter dan voorsorteren voor hele groepen op basis van veronderstelde generieke kenmerken van voltyjdsstudenten, zo vragen de leden.

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

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

Deze leden begrijpen de noodzaak van flexibilisering in het kader van Leven Lang Ontwikkelen en de doelgroep die daarbij hoort: de volwassen (werkende) student. De regering spreekt echter ook van andere groepen studenten als doelgroep in het kader van flexibilisering. Deze leden zijn van mening dat voor andere groepen studenten maatwerk belangrijker is

¹ WHW: Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek

en de inspanning erop gericht moeten zijn om studenten zo veel mogelijk op een volwaardige manier mee te laten doen met een opleiding, in plaats van het tornen aan de samenhang van de opleiding zelf.

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

In hoeverre is in de evaluatie van dit experiment de sociale functie van het onderwijs, als gemeenschap, meegenomen? Zo stelden de onderzoekers in de evaluatie van het experiment flexstuderen dat flexstuderen gevolgen heeft voor de relatie tussen instelling en student. Door deze geïndividualiseerde trajecten kan de onderwijsgemeenschap ondergraven worden. Hoe zit dat met dit wetsvoorstel?

Voorts zijn deze leden benieuwd naar de toevoeging van dit wetsvoorstel op bestaande mogelijkheden voor volwassenen of oud-studenten als het gaat om bij- of omscholing. Kan de regering in een overzicht aangeven van wat er op dit moment al mogelijk is voor deze doelgroep?

Ten slotte willen deze leden nogmaals hameren op een gedegen onderzoek naar de effecten van flexibilisering van het onderwijs op de onderwijsgemeenschap als geheel alvorens de regering vergaande vormen van flexibilisering wil verankeren. Graag ontvangen zij een reactie.

2. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

De leden van de CDA-fractie vragen waarom de regering gekozen heeft voor verbreding van het wetsvoorstel naar duale – en deeltijd opleidingen in het wetenschappelijk onderwijs, mede in het licht van de kritiek van de Raad van State. Alleen de internetconsultatie van Universiteiten van Nederland lijkt hierin de doorslag te hebben gegeven. Kan de regering dit bevestigen? Wat is de reden dat de universiteiten deze mogelijkheid krijgen, terwijl zij er bewust voor kozen niet deel te nemen aan het experiment? Is het uitblijven van ervaring met leeruitkomsten in de specifieke context van een universitaire opleiding geen risico voor de invoering daarvan bij wetenschappelijke studies? Kan de regering onderbouwen waarom zij niet gekozen heeft voor het uitbreiden van de mogelijkheid om te werken met leeruitkomsten naar voltijdopleidingen voor het hbo-onderwijs? Kan de regering hierbij ingaan op de rol die het hbo heeft als beroepsopleider, het doel van het experiment om het leren op de werkplek te versterken én de krimp (van het aantal studenten) die op het hbo-onderwijs afkomt? Kan de regering aangeven wat de keuzes voor de afbakening in het wetsvoorstel zijn voor het flexibiliseren van de lerarenopleidingen zoals afgesproken in het bestuursakkoord, zo vragen de leden.

2.1 Aanleiding

2.1.1 Het experiment leeruitkomsten

De leden van de GroenLinks-fractie lezen dat de afspraken omtrent de invulling van het leertraject worden vastgelegd in een onderwijsovereenkomst/studieplan. Dat vinden deze leden opmerkelijk, omdat de onderwijsovereenkomst momenteel alleen nog in het mbo bestaat en juist binnenkort wordt afgeschaft in het mbo. Voornamelijk, omdat in de praktijk de positie van de student bij het afsluiten van de onderwijsovereenkomst zwak is en er veel onduidelijkheid en ontevren-

denheid bestaat over de rechten en plichten van de student op basis van de overeenkomst. Kan de regering toelichten waarom een dergelijke overeenkomst elders in het onderwijs weer wordt geïntroduceerd, terwijl uit de evaluatie blijkt dat dit middel ontoereikend is om de belangen van de studenten te garanderen? Kan de regering aangeven hoe de gesignaleerde knelpunten die naar voren zijn gekomen bij de evaluatie van de onderwijsovereenkomst in het mbo zich niet zullen voordoen bij studenten op het hbo en de universiteit? Op welke wijze zijn de belangen van deze studenten beter gewaarborgd dan de belangen van de studenten op het mbo? Zit daar een verschil in? Zo ja, waarom? Zo nee, waarom wordt een middel met bekende knelpunten ingezet?

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

2.1.2 Resultaten van het experiment leeruitkomsten

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

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

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

2.2 Nut en noodzaak van het wetsvoorstel

2.2.1 Flexibilisering van het onderwijs en een leven lang ontwikkelen

De leden van de SP-fractie vinden dat er een zorgvuldig samengesteld curriculum hoort bij opleidingen in het hoger onderwijs, met een opbouw en samenhang. Zij zijn bang dat deze opbouw en samenhang mogelijk niet terug te vinden is bij flexibele opleidingstrajecten. Docenten en vakbonden gaven al aan dat de basiskennis onvoldoende aan bod komt in flexibele opleidingstrajecten, en de leden delen deze zorgen. Hoe wordt er met dit wetsvoorstel gezorgd dat studenten wel de basiskennis beheersen en op welke wijze wordt de kwaliteit geborgd, zo vragen de leden aan de regering. Daarnaast vragen de leden waarom er niet is gewacht op de eindevaluatie. Er ontbreken nog te weinig gegevens waaruit blijkt dat deze wet positief bijdraagt aan de onderwijskwaliteit. De leden vragen de regering om te wachten met deze wet tot na de eindevaluatie.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben een vraag over de flexibilisering van het onderwijs in relatie tot een leven lang ontwikkelen. Hoe verhouden het sinds 2021 beschikbare STAP-budget en het voorliggende wetsvoorstel zich tot elkaar? Voorts vragen de leden of deze manier van studeren ook bekostigd kan worden door studenten die een studievoucher hebben? Kunnen zij deze voucher ook inzetten voor losse elementen, zo vragen de leden.

2.2.2. Uitbreiding naar het wo

De leden van de VVD-fractie lezen dat het wetenschappelijk onderwijs niet heeft meegedaan aan het experiment. Is het wetenschappelijk onderwijs wel in staat het been bij te trekken in deze ontwikkeling, nu zij helemaal niet hebben meegedaan aan dit experiment en wetenschappelijk onderwijs – als het goed is – wezenlijk anders is dan beroepsonderwijs en het eindniveau dus ook anders getoetst wordt? Wat is de stand van zaken met de uitvoering van de motie van het lid Van der Woude c.s., waarin wordt gevraagd naar een verkenning van de behoefte van flexstuderende uitgesplitst naar bachelor- en masterstudenten? Zou deze verkenning ook kunnen worden gebruikt om breder in kaart te brengen wat de interesse voor diverse vormen van flexibel onderwijs is, zo vragen de leden. De leden lezen bovendien dat er een prognose is van 8000 studenten die kiezen voor leeruitkomsten in het wetenschappelijk onderwijs. Op basis van welke indicatoren of gegevens is deze prognose gedaan en hoe realistisch acht de regering deze prognose? Zij lezen in de consultatie van UNL² dat er zorgen over de uitvoerbaarheid zijn. Hoe schat de regering de belangstelling bij de wetenschappelijk onderwijsinstellingen zelf in, zo vragen zij.

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

De leden van de GroenLinks-fractie lezen in de memorie van toelichting dat de regering zonder het experiment eerst uit te breiden naar het wetenschappelijk onderwijs, het experiment nu wel direct wil verankeren in het wetenschappelijk onderwijs door middel van het onderhavig wetsvoorstel. Dat vinden deze leden onverstandig.

² Universiteiten van Nederland

Ook de Raad van State adviseert om het experiment niet uit te breiden naar het wetenschappelijk onderwijs. Deze leden zijn van mening dat de regering onvoldoende onderbouwt waarom zij het experiment toch wil uitbreiden naar het wetenschappelijk onderwijs. Deze leden zien graag dat de regering eerst onderzoekt hoe het experiment zich uitpakt voor universitaire studenten en de werkdruk in het wetenschappelijk onderwijs. Hoe staat dit wetsvoorstel in verhouding tot de fors toegenomen studentenaantallen op de universiteiten? Zou de flexibilisering van wo³-opleidingen er niet toe kunnen leiden dat de studentenaantallen nog meer stijgen? De flexibilisering vraagt van docenten een actievere, coachende rol en regelmatig overleg over de voortgang. Hoe staat dit in verhouding tot de werkdruk in het wetenschappelijk onderwijs, voornamelijk bij de open-variant van het experiment, waar, terecht, wordt gewezen op het belang van goede ondersteuning en begeleiding?

De Raad van State wijst daarnaast in zijn advies op het gegeven dat een aantal instellingen en opleidingen ruim vier jaar na de start van het experiment nog steeds in de pioniers- en ontwikkelfase lijkt te zitten. In reactie stelt de regering dat zij er vertrouwen in heeft dat instellingen (en studenten) op korte termijn gewend zullen zijn aan het werken met eenheden van leeruitkomsten, zeker omdat het enthousiasme over en het vertrouwen in het concept van leeruitkomsten en leerwegaafhankelijk leren volgens de onderzoekers onveranderd groot is. Heeft zij dit vertrouwen ook in de implementatie van deze vorm van flexibilisering in het wetenschappelijk onderwijs, die zonder het experiment aan de slag moeten, zo vragen de leden.

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

2.3 Uitgangspunten van het wetsvoorstel

De leden van de SGP-fractie vinden dat de functie en de bedoeling van de leeruitkomsten en de vraag naar het resultaat van het werken met leeruitkomsten in relatie tot het werken met reguliere onderwijseenheden in het wetsvoorstel teveel vertroebeld is. De regering stelt bijvoorbeeld dat «waar bij onderwijseenheden die een eenheid van leeruitkomsten zijn de focus ligt op de resultaten van een leerproces, en deze resultaten op een leerwegaafhankelijke manier verworven en behaald kunnen worden, ligt de focus van onderwijseenheden die geen eenheid van leeruitkomsten zijn meer op het leerproces zelf.» Deze leden vinden deze typering onvoldoende onderscheidend, aangezien in het gebruikelijke curriculum ook duidelijke leerdoelen en inhouden worden gehanteerd. Hoe voorkomt de regering dat spraakverwarring over de bedoeling van het wetsvoorstel in de praktijk tot onwenselijke effecten leidt?

De leden vragen bovendien of de regering onomwonden kan bevestigen dat ongeacht de structuur van de onderwijseenheid, namelijk al dan niet leeruitkomsten, de leerresultaten in beide gevallen hetzelfde moeten zijn. Zij verwijzen naar een notitie van de NVAO⁴ uit 2020 die stelt dat de beoogde leerresultaten van de opleiding in alle gevallen dezelfde zijn⁵. Kan de regering in de eerste plaats uitleggen hoe verzekerd kan worden

³ Wo: wetenschappelijk onderwijs

⁴ NVAO: Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie

⁵ *Beoogde leerresultaten en (eenheden van) leeruitkomsten* – 25 november 2020

dat sprake is van gelijke uitkomsten als de manier van formuleren wezenlijk verschillend is? In hoeverre kan daadwerkelijk sprake zijn van gelijkwaardige en vergelijkbare opleidingen, waar de maatschappij op kan vertrouwen? Waarom wordt bovendien de gelijkheid van resultaten niet veel meer centraal gesteld en benadrukt, om te voorkomen dat de indruk ontstaat dat de leeruitkomsten een eenvoudiger route zijn om hetzelfde papiertje te krijgen, zo vragen de leden.

2.3.1 Eenheden van leeruitkomsten

De leden van de SGP-fractie vragen of de regering wil toelichten in welke bepalingen geregeld is dat bij het aanbieden van een opleiding op basis van leeruitkomsten minimaal ook een eenzijdig geprogrammeerd leeraanbod beschikbaar dient te zijn. Doelt de regering met dit eenzijdig geprogrammeerd leeraanbod op de reguliere opleiding? Vindt de regering ook dat het aanbieden van opleiding op basis van leeruitkomsten niet mag betekenen dat voor bepaalde opleidingen geen aanbod op basis van onderwijseenheden meer beschikbaar is voor studenten?

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

2.3.1.1 Voorbeelden varianten

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

1. «een opleiding is een blijft een samenhangend geheel van onderwijs-eenheden»;
2. «de te behalen eindkwalificatie van een opleiding blijft voor elke student gelijk»;
3. het doel van het experiment; «door de resultaten los te koppelen van de weg er naartoe, zouden opleidingen beter kunnen aansluiten bij de kennis die studenten al hebben en kon worden geprofiteerd van het leren op de werkplek»;
4. de afbakening van het huidige wetsvoorstel; alleen deeltijd- en duale studenten mogen deelnemen.

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

2.3.2 Het studieplan

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

2.3.3 Het valideren van kennis en vaardigheden

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

De leden van de PvdA-fractie constateren dat leeruitkomsten doorgaans breed en holistisch zijn geformuleerd, wat veel afstemming vergt om deze juist te beoordelen en te valideren. Betekent de ongelofelijk zware taak waarvoor de examencommissies komen te staan, geen risico dat er grote verschillen ontstaan in de manier waarop het werken met leeruitkomsten in de praktijk wordt gebracht, zoals ook bleek tijdens het experiment? Hoe reageert de regering – mede in het licht van de manier waarop in het bijzonder Hogeschool InHolland in het recente verleden hard werd afgerekend op zulke werkwijzen – op het gegeven dat basiskennis volgens docenten onvoldoende aan bod komt in flexibele opleidingstrajecten, zo vragen de leden.

De leden van de SGP-fractie hebben al lezende de indruk gekregen dat de bedoeling van het werken met leeruitkomsten steeds meer verschuift van het aansluiten bij de situatie van de student naar het erkennen en valideren en daardoor versnellen van opleidingen. Zij hebben de indruk dat verschillende doelstellingen door elkaar (kunnen) gaan lopen en elkaar in de weg (kunnen) gaan zitten. Graag zouden ze hierover een reflectie van de regering horen. In het artikelsgewijze deel van de toelichting lezen de leden pas onomwonden dat het wetsvoorstel niet wijzigt aan de bestaande mogelijkheden van vrijstelling en erkenning. Klopt het dat niet de indruk moet gaan ontstaan dat dit wetsvoorstel vooral een nieuwe vorm van EVC⁶-procedure beoogt? Vindt de regering ook dat dit wetsvoorstel primair een andere, flexibelere manier van studeren regelt en niet zozeer een snellere manier van studeren, zo vragen de leden.

2.3.4 Medezeggenschap

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

De leden van de SP-fractie vinden het jammer dat de opleidingscommissies enkel adviesrecht hebben. De leden hechten veel waarde aan draagvlak om eventueel te werken met leeruitkomsten. De regering kiest ervoor om de faculteitsraad bij universiteiten en medezeggenschapsraad bij hogescholen instemmingsrecht te geven. De leden zouden graag zien dat opleidingscommissies ook instemmingsrecht krijgen, zodat het draagvlak voldoende wordt aangetoond en vragen de regering dit alsnog te wijzigen.

De leden van de PvdA-fractie constateren dat op grond van dit wetsvoorstel voor de opleidingscommissie een adviesrecht wordt toegekend ten aanzien van het gebruik van het studieplan binnen de opleiding maar de faculteitsraad bij universiteiten en de medezeggenschapsraad bij hogescholen krijgen instemmingsrecht. Kan de regering

⁶ EVC: Erkennen Verworven Competenties

nader toelichten welke overwegingen hieraan ten grondslag liggen? De leden vrezen dat dit het risico met zich meebrengt dat er op centraal niveau besluiten vallen die in de praktijk niet uitvoerbaar zijn of die niet kunnen rekenen op draagvlak, een door het team gedeelde visie en waarborgen voor de kwaliteit. Waarom gaat de regering voorbij aan dit risico, zo vragen de leden.

2.4 Verankering experiment «accreditatie onvolledige opleidingen»

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

3. Uitvoering

De leden van de VVD-fractie lezen dat DUO⁷ aangeeft dat de uitvoeringsconsequenties verbonden aan het wetsvoorstel beperkt zijn. Kan de regering uitleggen hoe het kan dat de uitvoering van DUO volgens DUO beperkt is, terwijl tegelijk gesteld wordt in het wetsvoorstel dat duur en intensiteit van het studiep pad kunnen gaan variëren, het begrip «nominaal studeren» opnieuw tegen het licht gehouden zal moeten worden en in dat verlengde misschien ook de bekostiging en de studiefinanciering? Hoe gaat de regering de bekostiging en financiering van studiepaden met een variërende duur en intensiteit van het «nominaal studeren» invulling geven, zo vragen de leden.

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

4. Financiële gevolgen

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

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen in de memorie van toelichting dat het werken met leeruitkomsten geheel binnen de bestaande financiële kaders zal plaatsvinden. Tevens lezen zij dat het Ministerie van OCW over vijf jaar evalueert of het begrip «nominaal studeren» tegen het licht moet worden gehouden en in het verlengde daarvan ook de bekostiging en de studiefinanciering. Het Ministerie van OCW heeft in 2021 opdracht gegeven aan Berenschot om een verkenning te doen naar de samenhang tussen de introductie van vormen van flexibele deelname aan het hoger onderwijs en de bekostigingssystematiek. Berenschot constateert dat

⁷ DUO: Dienst Uitvoering Onderwijs

wanneer een grotere doelgroep studenten in aanmerking komt voor flexstuderen, dit ingrijpende financiële gevolgen heeft voor de instellingen, DUO en Studielink. Uit de resultaten van het experiment leeruitkomsten blijkt dat er een toename is in het aantal studenten. Daar bovenop lezen de leden in de memorie van toelichting dat er veel enthousiasme is over het experiment. Toch lezen de leden dat op dit moment de bekostigingssystematiek niet tegen het licht gehouden moet worden. De leden vragen de regering hoe het Berenschotrapport is meegenomen in de totstandkoming van het wetsvoorstel. Voorts vragen deze leden of er een risico is voor de bekostiging door de overheid en onderwijsinstellingen bij een sterke toename van studenten binnen de vijf jaar tot de geplande evaluatie. Tevens vragen de leden of de regering nader kan onderbouwen waarom de regering het nu niet noodzakelijk acht maatregelen rondom studiefinanciering te treffen, gezien de geplande herinvoering van de basisbeurs per studiejaar 2023/2024.

5. Advies en consultatie

5.1 Advies

De leden van de CDA-fractie vragen of ook individuele universiteiten hebben gereageerd tijdens de internetconsultatie van dit wetsvoorstel. Wat waren de kenmerken van de pleiters voor het behoud van het bindend studie-advies in dit wetsvoorstel; ging het om individuele instellingen, hbo of wo en hadden zij deelgenomen aan het experiment? Welke impact verwacht de regering van haar voornemen om het bindend studie-advies aan te passen (naar een doorstroomnorm) op het voorliggende wetsvoorstel, zo vragen de leden.

5.2 Consultatie

5.2.1 Verhouding leeruitkomsten en onderwijseenheden

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

5.2.2 Bindend studieadvies

De leden van de D66-fractie merken op dat de regering op dit moment in gesprek is met instellingen en studentenorganisaties over een aanpassing van het bindend studieadvies. De leden zijn van mening dat het bindend studieadvies in de weg staat aan de regie van de student op het eigen onderwijs en vinden het daarom belangrijk dat het bindend studieadvies wordt aangepast. Tegelijkertijd regelt dit wetsvoorstel dat instellingen ervoor kunnen kiezen om het bindend studieadvies toe te passen. Is de aanpassing van het bindend studieadvies in het experiment leeruitkomsten gekoppeld aan de algemene aanpassing aan het bindend studieadvies? Hoe kijkt de regering naar het bindend studieadvies in flexibele opleidingstrajecten, zo vragen de leden.

5.2.3 Onderwijsaanbod

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

5.2.4 Propedeuse

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

5.2.5 Voltijd

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

De leden van de SP-fractie merken op dat de reikwijdte van de wet vooralsnog wordt beperkt tot duale – en deeltijd opleidingen. Voltijdsopleidingen maakten geen onderdeel uit van het experiment. Daarom begrijpen de leden niet waarom de regering wel de intentie heeft om de wet in de toekomst te verbreden naar voltijdsopleidingen. Studenten van voltijdsopleidingen zijn nog relatief jong en hebben nog weinig zicht op de inhoud van de opleidingen. Zij kunnen daarom wellicht geen goede keuzes maken als het gaat om het curriculum. Daarnaast vrezen de leden dat met deze wetswijziging voorbij wordt gegaan aan de relatiecomponent en de socialiserende functie van het onderwijs. De leden vragen of de regering deze zorgen ook heeft. Ook is tegen het advies van de Raad van State ervoor gekozen dat de wet voor het hele hoger onderwijs geldt, dus ook voor universiteiten. Dit terwijl geen enkele universiteit heeft deelgenomen aan het experiment. Er ontbreken dus gegevens over of het werken met leeruitkomsten past binnen het universitaire onderwijs.

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat de wens van de regering is om de wet in de toekomst uit te breiden naar voltijdsonderwijs. Deze leden stellen dat onderwijs ook een socialiserende functie

heeft. Het hoger onderwijs heeft ook tot doel om rust en ruimte te creëren waarbinnen talenten van jongeren tot bloei kunnen komen. Het is niet voor niets dat deze leden pleiten voor minder massastudies en massacolleges. Het onderwijs moet kansen bieden voor ontplooiing en brede vorming en daar hoort ook binding met docenten bij en de relatie tussen docenten en studenten. De leden kunnen zich voorstellen dat er minder binding is tussen docenten en studenten die hun eigen studiep pad volgen. Dit kan ten koste gaan van de socialiserende functie van het onderwijs. De leden vragen de regering hierop te reflecteren.

5.2.6 De kosten en extra werkdruk

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

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

II. Artikelsgewijs

Artikel I, onderdeel A

De leden van de SGP-fractie constateren dat het wetsvoorstel een definitie toevoegt van het begrip eenheid van leeruitkomsten, terwijl het begrip onderwijseenheid dat in deze definitie voorkomt niet eigenstandig is gedefinieerd. Deze leden vragen of het niet voor de hand ligt om ter gelegenheid van dit voorstel een meer samenhangende beschrijving in te geven en ten minste te voorzien in een definitie van het begrip onderwijseenheid.

De leden lezen dat de regering heeft afgezien van het definiëren van het begrip onderwijseenheid vanwege mogelijke praktische implicaties. Deze leden vragen of het introduceren van het systeem van leeruitkomsten niet een dusdanig wezenlijke afwijking van het huidige wettelijke stelsel betreft dat het juist noodzakelijk is het stelsel integraal te heroverwegen en opnieuw te definiëren.

De voorzitter van de commissie,
Michon-Derkzen

Adjunct-griffier van de commissie,
Bosnjakovic