
Vergaderjaar 2023-2024

36 136 Wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek houdende de verankering van eenheden van leeruitkomsten in die wet (Wet leeruitkomsten hoger onderwijs)

C **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**
Ontvangen 12 juni 2024

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

Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

*1. De fractieleden van **GroenLinks-PvdA** hebben een meer filosofische vraag over de aard en het doel van het onderwijs. De vraag naar het 'waartoe'. Een opleiding, en dus ook een diploma, is naar het oordeel van de fractieleden van GroenLinks-PvdA meer dan de optelsom van een aantal studiepunten, of in dit geval leeruitkomsten. Een opleiding heeft ook een belangrijke socialiserende, vormende functie. Op welke manier is deze bredere visie op onderwijs meegenomen in de uitwerking van dit wetsvoorstel? Met andere woorden: valt het onder de verantwoordelijkheid van de instelling om te toetsen of deze vorm van persoonlijk onderwijs wel de juiste route is voor deze student? En zo ja: hoe doet de instelling dat? Of wordt de leeruitkomsten-route een 'aanbod' in het gehele hoger onderwijs, waarop in principe elke onderwijsinstelling en elke student een beroep kan doen?*

De mogelijkheid om bij een opleiding te werken met leeruitkomsten, betreft een keuze voor de onderwijsinstelling, geen verplichting. Als een instelling ervoor kiest om een opleiding te verzorgen op basis van eenheden van leeruitkomsten, dan is de instelling verplicht om ook een vastgelegde leerroute (de zogenaamde gefaciliteerde leerroute) aan te blijven bieden. Zo heeft de student de keuze om zijn leerroute op basis van eigen keuzes in te vullen, dan wel gebruik te maken van het vastgelegde onderwijsprogramma. Het is inderdaad dus een 'aanbod' binnen opleidingen die werken met eenheden van leeruitkomsten. Randvoorwaarde is dat de student daarin optimaal wordt voorgelicht en begeleid en dat de instelling het studieplan goedkeurt en vaststelt. Als dit laatste niet gebeurt, omdat bijvoorbeeld de eindtermen onvoldoende zijn geborgd, dan zal de student de gefaciliteerde leerroute voor die betreffende eenheid moeten volgen.

In de regel zijn er geen volledig individuele trajecten in het flexibele onderwijs op basis van eenheden van leeruitkomsten. Doorgaans is er sprake van een mix van contactonderwijs, online onderwijs en werkplekleren en wordt gewerkt met leerteams voor collegiale consultatie door studenten onderling.

De begeleiding is geborgd met het studieplan en de rol van studentcoaches. De student wordt

ondersteund en begeleid bij het maken van afspraken over leeractiviteiten, de begeleiding en de wijze van beoordeling, die worden vastgelegd in het studieplan. Daartoe vinden gedurende de opleiding periodiek gesprekken plaats tussen student en docent en het studieplan kan worden aangevuld, aangepast en geactualiseerd. Het studieplan is daarmee een 'levend' instrument voor zelfsturing door de student en begeleiding door de docent. Daarnaast vervult het studieplan een functie in het kader van de borging van de kwaliteit van leerwegonafhankelijke leerroutes en biedt het de student houvast en zekerheid, waarbij studeerbaarheid een van de randvoorwaarden is. Dit maakt deel uit van de werkwijze rond de totstandkoming van studieplannen en hier ziet de docent op toe. In het wetsvoorstel is bepaald dat per maximaal 30 studiepunten (of, indien de studielast van een eenheid van leeruitkomsten meer bedraagt, per eenheid van leeruitkomsten) in overleg met de student een studieplan moet worden vastgesteld. Dit impliceert dat er in ieder geval twee keer per jaar (bij een nominale studielast van 60 studiepunten per studiejaar) begeleidingsgesprekken zullen zijn rond het opstellen van het studieplan. Dit wetsvoorstel vult de verplichte zorg voor studenten die de instelling nu reeds heeft aan met dit verplichte studieplan en de daaraan gekoppelde begeleiding, indien de student er voor kiest leeractiviteiten uit te voeren buiten het onderwijsaanbod van de instelling.

*2. De fractieleden van de **VVD** vragen wat de beweegredenen van de regering zijn om te overwegen om het werken met leeruitkomsten wél in het wetenschappelijk onderwijs in te voeren, maar niet in het middelbaar beroepsonderwijs.*

Het is niet nodig om het werken met eenheden van leeruitkomsten uit te breiden naar het mbo. Het mbo biedt op dit moment al aanzienlijke ruimte voor flexibel onderwijs. Bij elke mbo-opleiding zijn de kwalificatie-eisen namelijk vastgelegd in landelijke kwalificatiedossiers. Deze kwalificatie-eisen beschrijven niet de inhoud van het curriculum, maar wat een student aan het einde van de opleiding moet kunnen laten zien. Deze beschrijvingen in kerntaken en werkprocessen zijn vergelijkbaar met leeruitkomsten. In een onderwijs- en examenprogramma dient de mbo-opleiding vast te leggen op welke wijze de studenten de kwalificatie-eisen kan verwerven en hoe deze worden beoordeeld. De onderwijsinstelling kan in het onderwijs- en examenprogramma ook ruimte bieden voor flexibele of individuele trajecten. Ook biedt de wet ruimte voor leerwegonafhankelijk beoordelen in het mbo. Dit wordt ondersteund in het project 'Toolkit Valideren bewijsmateriaal' van het Kennispunt MBO.

*3. De fractieleden van de **VVD** vragen verder hoe formele toetsing bij een opleiding plaatsvindt, met name als de kennis op een andere manier is opgedaan dan via "regulier" onderwijs.*

Indien een opleiding werkt met eenheden van leeruitkomsten die persoonlijke leerroutes binnen de opleiding mogelijk maken, wordt gewerkt met leerwegonafhankelijke toetsing. Dat betekent dat elke student aan dezelfde beoordelingscriteria moet voldoen, waarbij het niet uit maakt of de student deelneemt aan het onderwijsaanbod van de opleiding, of (deels) kiest voor een eigen invulling van leeractiviteiten. In de praktijk vraagt het beoordelen en valideren van leeruitkomsten om andere rollen en competenties van examinatoren omdat bij een leerwegonafhankelijke toets de variatie aan beroepsproducten, bewijsstukken en beroepscontexten groot kan zijn. Een goed toetsingskader moet hier dus rekening mee houden. De opleidingen die deelnemen aan het experiment hebben juist op dit punt enorm geïnvesteerd in deskundigheidsbevordering van assessoren, examinatoren en examencommissies. En er vindt veel kalibratie, afstemming en reflectie plaats. Binnen opleidingen en instellingen, maar ook tussen opleidingen van verschillende instellingen. Er is hierdoor veel expertise aanwezig op het vlak van leerwegonafhankelijk beoordelen. Instellingen melden dat bij alle betrokkenen sprake is van vertrouwen in de kwaliteit en

deugdelijkheid van de uitvoeringspraktijk bij deze beoordelingen. De NVAO kijkt hier tijdens de accreditatie ook nadrukkelijk naar en heeft bij de accreditatiebeoordelingen van opleidingen van deelnemende instellingen aan het experiment leeruitkomsten de kwaliteit van de toetsing en beoordeling adequaat bevonden.

4. De fractieleden van de VVD vragen ten slotte hoe de waarde en kwaliteit van diploma's bewaakt worden.

Het wetsvoorstel leeruitkomsten wijzigt niets aan de wijze waarop de waarde en kwaliteit van diploma's bewaakt wordt: dezelfde borging is en blijft van toepassing. Wanneer een opleiding werkt met onderwijseenheden in de vorm van eenheden van leeruitkomsten, kan de student gebruik maken van de gefaciliteerde leerroute of (deels of geheel) de leerroute op basis van eigen keuzes invullen. In beide gevallen zijn de leeruitkomsten en de beoordelingscriteria hetzelfde qua inhoud en niveau. En in beide gevallen wordt toegewerkt naar dezelfde doelstellingen op het gebied van kennis, inzicht en vaardigheden op het eindniveau van de opleiding (de eindkwalificaties) als bij opleidingen waarin gewerkt wordt met 'traditionele' onderwijseenheden. Via de inhoud en het niveau van de eenheden, de toetsing en beoordeling daarvan en via de opbouw naar de eindresultaten (qua inhoud en niveau) van de opleiding blijft de waarde en kwaliteit van diploma's gewaarborgd.

Inmiddels heeft bij alle opleidingen in het experiment leeruitkomsten minimaal één accreditatiebeoordeling plaatsgevonden. Een beoordeling van inhoud en niveau van de gerealiseerde eindresultaten van opleidingen is daarbij één van de hoofdonderwerpen. De NVAO heeft bij alle opleidingen de gerealiseerde eindresultaten voldoende bevonden. Dat betekent dat de waarde van diploma's gewaarborgd is.

*5. De fractieleden van **D66** zijn van mening dat de flexibilisering van het hoger onderwijs enorme kansen biedt voor persoonlijke ontwikkeling in het kader van het thema 'een leven lang ontwikkelen' (LLO). Deze fractieleden zien ook dat deze stap de inrichting van het hoger onderwijs fundamenteel verandert. Hoe draagt de voorgestelde wet bij aan de toekomstbestendigheid van het hoger onderwijs in Nederland?*

Deze wet vergroot de toekomstbestendigheid van het hoger onderwijs in Nederland doordat het werken met eenheden van leeruitkomsten de kloof tussen onderwijs en arbeidsmarkt of onderwijs en praktijk verkleint. Daarmee komt dit wetsvoorstel tegemoet aan de behoeften van studenten, onderwijsinstellingen en vooral de arbeidsmarkt. Door de nadruk te leggen op de uitkomsten van het leren in plaats van op de manier waarop, ontstaat er ruimte voor inbreng van werkervaring vanuit de eigen praktijk of een andere invulling die beter bij de student aansluit. Dit is interessant voor werkenden en werkzoekenden die willen bij- of omscholen en op deze manier kunnen versnellen door hun ervaring te verzilveren. Dit maakt het mogelijk om het informele leren beter te waarderen of te valideren in het onderwijs en wordt het leren in brede zin gestimuleerd en daarmee de leercultuur. Daarbij blijft het volgen van door de instelling aangeboden onderwijs altijd mogelijk, zolang de student maar kan aantonen op de toets dat hij de leeruitkomsten heeft verworven. Uiteraard blijven alle bestaande systemen van kwaliteitsborging en medezeggenschap onverlet overeind.

Daarnaast is een eenheid van leeruitkomsten een representatie van wat iemand moet kennen en kunnen in een specifieke (beroeps)context. Daarmee heeft een eenheid van leeruitkomsten ook een zelfstandige waarde in de praktijk en is het als bouwsteen beter geschikt dan klassieke onderwijseenheden om aan te sluiten op de taal van het bedrijfsleven. Ook kan deze dienen als

basis voor modulair onderwijs gericht op werkenden en werkzoekenden die zich gericht willen om- en bijscholen bijvoorbeeld in het kader van een leven lang ontwikkelen. Voor de toekomst faciliteren eenheden van leeruitkomsten hierdoor de aansluiting met een skillsgerichte arbeidsmarkt of met het uitgeven van certificaten of microcredentials.

6. De fractieleden van D66 stellen dat verschillende wo-opleidingen in Nederland al werken met een soortgelijk systeem als het systeem dat deze wet beoogt. Een goed voorbeeld hiervan zijn de Liberal Arts and Sciences-opleidingen, waarbij studenten zelf hun curriculum kunnen samenstellen. Deze opleidingen laten goede resultaten zien. Zo blijkt uit onderzoek van de Universiteit Maastricht dat het volgen van een Liberal Arts and Sciences-opleiding leidt tot betere baankansen dan het volgen van een klassieke bachelor.¹ De fractieleden van D66 vragen welke lessen de regering trekt uit de bestaande flexibele wo-opleidingen bij het invoeren van leeruitkomsten bij voltijdopleidingen op het hbo.

De regering is bekend met de goede resultaten van de liberal arts and sciences-opleidingen. Studenten kunnen uit een grote hoeveelheid vakken of modules hun eigen curriculum samenstellen. In het wetenschappelijk onderwijs (wo) is hier momenteel meer vrijheid voor, omdat studenten bij deze opleidingen een mogelijkheid voor een open curriculum of programma hebben.

Het wetsvoorstel maakt het mogelijk voor studenten om ook (geheel of gedeeltelijk) te kiezen voor het uitvoeren van leeractiviteiten buiten het onderwijsprogramma dat voor de opleiding is vastgesteld. Hiermee maakt dit wetsvoorstel een nog grotere variatie in leeractiviteiten mogelijk. Van variatie en keuzeruimte is zoals gezegd reeds sprake bij de liberal arts and sciences-opleidingen, met dien verstande dat deze keuzeruimte op dit moment onderdeel uit maakt van het door de instelling aangeboden en in de OER vastgelegde onderwijsprogramma.

Dit wetsvoorstel faciliteert ook het hoger beroepsonderwijs (hbo) in de inrichting van (delen van) opleidingstrajecten van studenten. Dit is bijvoorbeeld te zien in de wijze waarop Hogeschool Windesheim of de Saxion Parttime School de opleidingen op basis van eenheden van leeruitkomsten hebben ingericht in het kader van het experiment leeruitkomsten. Een student kan uit meer leeractiviteiten kiezen dan de keuzemogelijkheden die de examencommissie heeft opgenomen in de OER. De student kan samen met een docent bepalen welke modules of vakken hij of zij wil volgen die passen bij de leeruitkomsten die verworven moeten worden. Indien opleidingen binnen een instelling of zelfs tussen instellingen hierop goed samenwerken, bijvoorbeeld via een open en toegankelijke catalogus of informatiesysteem, kunnen er veel keuzemogelijkheden voor studenten gecreëerd worden zonder dat de opleiding verplicht is dit allemaal zelf aan te bieden. Het is belangrijk om opleidingen die nog gaan starten met het werken met eenheden van leeruitkomsten erop te wijzen dat zij op dit punt kunnen leren van de reeds flexibele wo-opleidingen. Goede communicatie en kennisuitwisseling is van groot belang. In dat kader zullen landelijke bijeenkomsten met de instellingen plaatsvinden, gericht op kennisdeling, uitwisseling en verdieping. En het is de bedoeling de vinger-aan-de-pols-gesprekken uit het experiment leeruitkomsten een vervolg te geven, waarbij tijdens instellingsbezoeken met bestuurders, managers, docenten, studenten en ondersteuners over de aanpak en ervaringen gesproken wordt en de uitvoering in de praktijk nauwgezet gevolgd wordt.

Het wetsvoorstel gaat hiernaast nog een stap verder door ook de mogelijkheid te bieden de eigen werkplek of praktijkomgeving als rijke leeromgeving te nemen. Het volgen van onderwijs zal dan niet altijd nodig zijn. Hiervoor zijn uiteraard goede afspraken en begeleiding nodig tussen student

¹ Milan Kovačević, Teun J. Dekker en Rolf van der Velden. "Employability Development in Undergraduate Programmes: How Different Is Liberal Arts Education?" *Teaching in Higher Education*, (2023), 1-21.

en docent, gevat in een studieplan, om dit te realiseren. Dit is ook interessant voor de flexibele wo-opleidingen om te integreren in hun onderwijsmodel.

7. Is de regering het met de leden van de SP-fractie eens dat in het geïndividualiseerde traject dat met dit wetsvoorstel mogelijk wordt gemaakt de belangrijke socialisatie-functie van onderwijs deels verloren zal gaan? Klopt het, zo vragen voornoemde leden, dat er minder contact zal zijn met en begeleiding van docenten voor studenten die dit nieuwe pad volgen?

Allereerst wil de regering opmerken dat de mogelijkheid om bij een opleiding te werken met leeruitkomsten, een keuze betreft voor de onderwijsinstelling, geen verplichting. Daarnaast betekent het volgen van flexibele of individuele trajecten niet dat de socialisatie-functie van het onderwijs verloren gaat. In het flexibele onderwijs op basis van eenheden van leeruitkomsten is in de regel geen sprake van volledig individuele trajecten. Tijdens het experiment bleek dat studenten ook bij differentiatie in leerroutes en leeractiviteiten blijven deelnemen aan het regulier aangeboden onderwijs, waarin sprake is van samenwerkend leren. Bij veel opleidingen die deelnemen aan het experiment leeruitkomsten wordt daarnaast onder begeleiding van een docent gewerkt met leerteams, voor 'collegiale consultatie' door studenten onderling. De leerteams fungeren als een soort stamgroep en thuisbasis voor studenten. De verwachting is dat ook na de verankering van het experiment geen sprake zal zijn van volledig individuele trajecten.

Uit de eindevaluatie van het experiment leeruitkomsten blijkt ook dat in de flexibele opleidingstrajecten doorgaans wordt gewerkt met een mix van contactonderwijs, online onderwijs en werkplekleren. Studenten van bekostigde instellingen geven in de eindevaluatie aan dat zij veel gebruik maken van de mogelijkheid om samen te werken met andere studenten.² Het experiment laat dus zien dat de leergemeenschap ook bij flexibel onderwijs op basis van leeruitkomsten intact blijft, ook als studenten niet meer allemaal tegelijkertijd deelnemen aan dezelfde onderwijsactiviteiten. De regering ziet daarom geen risico's op het verliezen van sociale binding als gevolg van individuele opleidingstrajecten. Ook in het werkplekleren is de student niet geïsoleerd, maar omgeven door collega's waar mee moet worden samengewerkt. Verder heeft de student contact met een docentcoach als het gaat om het periodiek maken van afspraken in het studieplan. Met betrekking tot het studieplan en de daaraan gekoppelde begeleiding, wijst de regering op het door haar gegeven antwoord op vraag 1.

8. Is regering het met de leden van de SP-fractie eens dat opbouw en samenhang van bestaande curricula mede bedoeld zijn om kwaliteit van het onderwijs te borgen en dat bij de flexibilisering die dit wetsvoorstel beoogt deze opbouw en samenhang deels verloren gaan? Kan de regering reflecteren op wat dit mogelijk zou kunnen betekenen voor de kwaliteit van het onderwijs?

De regering is het met de leden van de SP-fractie eens dat opbouw en samenhang van curricula bedoeld zijn om de kwaliteit van het onderwijs te borgen. De regering is het echter niet eens met de stelling dat bij de flexibilisering die dit wetsvoorstel beoogt de opbouw en samenhang verloren gaan. De regering wil graag benadrukken dat het werken met eenheden van leeruitkomsten geen gevolgen zal hebben voor de opbouw in en samenhang van een opleiding. Een opleiding is en blijft op grond van de WHW «een samenhangend geheel van onderwijseenheden, gericht op de verwezenlijking van welomschreven doelstellingen op het gebied van kennis, inzicht en vaardigheden waarover degene die de opleiding voltooit, dient te beschikken». Ook eenheden van

² Rapportage eindevaluatie experiment leeruitkomsten – flexibilisering deeltijd en duaal hoger onderwijs, ResearchNed – bijlage bij de brief van de Minister van OCW aan de Tweede Kamer van 19 mei 2021, p. 39 t/m 41; Kamerstukken II 2020/21, 31 288, nr. 909.

leeruitkomsten hebben als functie dat zij het samenhangende geheel vormen, het geraamte en de ruggengraat, waaruit een opleiding is opgebouwd. Eenheden van leeruitkomsten werken toe naar dezelfde doelstellingen op het gebied van kennis, inzicht en vaardigheden op het eindniveau van de opleiding als opleidingen met 'traditionele' onderwijseenheden. En in beide gevallen zijn vergelijkbare waarborgen rondom studentbegeleiding, kwaliteitszorg en onderwijsaanbod waar de student gebruik van kan maken. Indien een student bij eenheden van leeruitkomsten kiest voor een invulling met andere leeractiviteiten dan het onderwijsaanbod van de opleiding, dan worden afspraken over die leeractiviteiten en de begeleiding en beoordeling daarvan vastgelegd in het studieplan. De studietoets bewaakt dat deze student met die activiteiten dezelfde leeruitkomsten kan realiseren en dat voldaan wordt aan dezelfde beoordelingscriteria als studenten die kiezen voor deelname aan het onderwijsaanbod. Een flexibele, leerwegaafhankelijke invulling van eenheden van leeruitkomsten doet dus geen afbreuk aan de samenhang en opbouw van de opleiding.

Amendement-Krul³

*9. De fractieleden van **GroenLinks-PvdA** vragen welke risico's de invoering van deze wet loopt met de uitbreiding naar voltijds en wo-onderwijs die via het amendement-Krul opnieuw is opgenomen in de huidige wet. In het Tweede Kamerdebat sprak de regering over wetstechnische risico's, zonder deze duidelijk in te vullen of toe te lichten. Ook de Afdeling advisering van de Raad van State was over deze uitbreiding zeer kritisch, overigens om andere redenen, namelijk omdat er nog geen ervaring was opgedaan bij dit type onderwijs dat in vorm, inhoud en doelstelling duidelijk afwijkt. Kan de regering de wetstechnische risico's en uitvoeringsrisico's die zij ziet, toelichten nu deze uitbreiding opnieuw onderdeel van de wet is geworden?*

Het wetsvoorstel zoals de regering dat heeft ingediend bij de Tweede Kamer had ook al betrekking op duale en deeltijdopleidingen in het wo, omdat de regering daar geen uitvoeringsrisico's in ziet vanwege de analogie met de duale en deeltijdopleidingen hbo in het experiment leeruitkomsten. De regering heeft naar aanleiding van het advies van de Raad van State de mogelijkheid voor voltijdopleidingen om te werken met eenheden van leeruitkomsten ingeperkt tot voltijdopleidingen met een substantiële praktijkcomponent, omdat bij die opleidingen al veel gewerkt wordt met (differentiatie in) afspraken op maat voor het praktijkdeel van de opleiding, zodat ook daar geen uitvoeringsrisico's zijn. Het lag in de bedoeling te leren van de aanpak en ervaringen in de betreffende voltijdopleidingen met het oog op eventuele latere verbreding naar alle voltijdopleidingen. Als gevolg van het amendement-Krul kunnen ook voltijdse hbo-opleidingen zonder substantiële praktijkcomponent werken met eenheden van leeruitkomsten. De regering heeft vertrouwen in de instellingen dat zij verantwoorde keuzes maken in de opbouw van programma's en de mate waarin zij ruimte bieden voor een flexibele invulling bij voltijdse opleidingen, passend bij de doelgroep en het kennis- en ervaringsniveau van de student. En zij heeft er vertrouwen in dat zij de student daarbij de ondersteuning en begeleiding bieden die nodig is.

De regering houdt tegelijkertijd de vinger aan de pols voor (de effecten van) de implementatie bij voltijdopleidingen. De effecten van de implementatie bij voltijdopleidingen maken nadrukkelijk deel uit van de invoeringstoets, de extra evaluatie na twee jaar en de evaluatie van het wetsvoorstel na vijf jaar. Daarnaast wordt de implementatie bij voltijdse opleidingen ondersteund en begeleid. Er zullen landelijke bijeenkomsten met de instellingen plaatsvinden, gericht op kennisdeling, uitwisseling en verdieping. En het is de bedoeling de vinger-aan-de-pols-gesprekken uit het

³ Kamerstukken II 2023/24, 36 136, nr. 10.

experiment leeruitkomsten een vervolg te geven, waarbij tijdens instellingsbezoeken met bestuurders, managers, docenten, studenten en ondersteuners over de aanpak en ervaringen gesproken wordt en de uitvoering in de praktijk nauwgezet gevolgd wordt.

De wetstechnische risico's waarover de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap tijdens het debat met de Tweede Kamer heeft gesproken, hadden geen betrekking op de uitbreiding van het wetsvoorstel met voltijdse opleidingen in het hbo, maar op een door de heer Krul geopperd zogenoemd haakje in de wet, om bij lagere regelgeving deze uitbreiding te regelen. De minister van OCW heeft tijdens het debat aangegeven een dergelijk haakje te ontraden, omdat dit geen juridisch correcte manier is om hiermee om te gaan. De reden hiervoor is dat bepalingen over de reikwijdte van de wet, in de wet zelf moeten worden opgenomen. Het betreft hier namelijk een hoofdelement van de wet, en de Tweede en Eerste Kamer moeten rechtstreeks bij de vaststelling hiervan worden betrokken.

*10. Het voorstel voor de Wet leeruitkomsten hoger onderwijs is tot stand gekomen na een succesvol experiment, waarbij duale en deeltijdopleidingen konden werken met leeruitkomsten. Volgens de fractieleden van D66 blijkt uit het experiment dat volwassenen die zich willen laten omscholen behoefte hebben aan flexibel onderwijs. Studenten, instellingen en werkgevers concluderen dat deze manier van onderwijs beter aansluit op de beroepspraktijk. De wet had betrekking op duale en deeltijdopleidingen, maar de Tweede Kamer heeft middels amendement-Krul de mogelijkheid gecreëerd om leeruitkomsten ook voor voltijdsopleidingen met een praktijkcomponent in te stellen. De fractieleden van **D66** zijn van mening dat deze uitbreiding het hoger beroepsonderwijs toegankelijker maakt voor mensen die een opleiding willen doen, maar dat niet voltijd kunnen of willen doen. Aangezien het voltijdonderwijs geen deel uitmaakte van het eerdere experiment vinden de leden van de D66-fractie het belangrijk dat de uitbreiding van leeruitkomsten naar het voltijdonderwijs in goede samenwerking en overleg met onderwijsinstellingen plaatsvindt, waarbij de kwaliteit van het onderwijs gewaarborgd blijft. Hoe zorgt de regering ervoor dat ook voltijdsopleidingen op een zorgvuldige manier gebruik kunnen maken van leeruitkomsten?*

Uit de gesprekken die met de 21 aan het experiment deelnemende instellingen zijn gevoerd, is gebleken dat er veel behoefte en energie bij deze instellingen is om het werken met eenheden van leeruitkomsten uit te breiden naar voltijdse opleidingen. Het voordeel hiervan is dat het geleerde in de deeltijdse en duale opleidingen toegepast kan worden bij voltijdse opleidingen. Het werken met eenheden van leeruitkomsten vraagt wat van de hele opleiding en om nieuwe rollen en expertise bij docenten, examencommissie en het management van de opleiding. Zo wordt goede begeleiding nog belangrijker, net als goede leerwegaafhankelijke toetsen. Uit het experiment is ook gebleken dat de meeste studenten nog altijd de voorkeur geven aan het volgen van onderwijs en het doorlopen van de gefaciliteerde leerroute. Dit zal voor voltijdse opleidingen niet anders zijn. Het werken met eenheden van leeruitkomsten is daarom iets wat studenten en docenten stap voor stap moeten leren en mogelijk voor voltijdse opleidingen ook pas relevanter wordt in latere jaren van de opleiding. Het is belangrijk om hierover vooraf heel helder te zijn in communicatie en begeleiding. De regering is van mening dat het heel belangrijk is om dit veranderproces zorgvuldig door te lopen met goede begeleiding vanuit de instelling. Om die reden is het verstandig om te beginnen binnen deeltijdse en duale opleidingen binnen de instelling en vanuit daar toe te werken naar voltijdse opleidingen, precies zoals in het experiment is gedaan. Indien dit niet mogelijk of wenselijk is worden voltijdse opleidingen geadviseerd om kennis en ervaring in te winnen bij andere instellingen

en opleidingen die hen voor zijn gegaan. Daarbij willen wij nogmaals benadrukken dat het werken met eenheden van leeruitkomsten geen verplichting is, maar een keuze voor de instelling.

De regering houdt de vinger aan de pols voor (de effecten van) de implementatie bij voltijdse opleidingen. De effecten van de implementatie bij voltijdopleidingen maken nadrukkelijk deel uit van de invoeringstoets, de extra evaluatie na twee jaar en de evaluatie van het wetsvoorstel na vijf jaar. Daarnaast wordt de implementatie bij voltijdse opleidingen ondersteund en begeleid. Er zullen landelijke bijeenkomsten met de instellingen plaatsvinden, gericht op kennisdeling, uitwisseling en verdieping. En het is de bedoeling de vinger-aan-de-pols-gesprekken uit het experiment leeruitkomsten een vervolg te geven. Daarbij wordt tijdens instellingsbezoeken met bestuurders, managers, docenten, studenten en ondersteuners over de aanpak en ervaringen gesproken en de uitvoering in de praktijk nauwgezet gevolgd.

Tot slot is het van belang dat docenten zelf ook betrokken zijn bij de overgang naar het werken met eenheden van leeruitkomsten. Om die reden heeft de Tweede Kamer bij amendement een grondslag in het wetsvoorstel opgenomen voor het vaststellen van regels over de wijze waarop docenten kunnen instemmen met het werken met eenheden van leeruitkomsten. Deze regels worden nu uitgewerkt. Hiermee acht de regering het aannemelijk dat voltijdse opleidingen op zorgvuldige wijze gebruik kunnen maken van leeruitkomsten.

Gevolgen (m.u.v. financiële gevolgen)

*11. Het verheugt de leden van de **GroenLinks-PvdA**-fractie dat de evaluatie van het eerdere experiment met hogescholen met betrekking tot leeruitkomsten positief was. Wel moet worden opgemerkt dat als voornaamste en eerste uitkomst daarvan wordt genoemd dat dit experiment positieve effecten had op de instroom van het aantal leerlingen. Dat is geen onbelangrijk gegeven, maar we weten ook, onder andere door de verregaande internationalisering die onderwijsinstellingen de afgelopen jaren hebben ingezet, dat een instroom-bevorderend instrument ook een perverse prikkel kan genereren. De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA vragen de regering of er is gereflecteerd op mogelijk onbedoelde neveneffecten als het wetsvoorstel veel breder wordt ingevoerd dan de regering aanvankelijk voor ogen had. Daarnaast vragen deze leden zich af of de nieuwe wet in dat geval nog ruimte biedt aan de regering om centraal te sturen.*

Het introduceren van eenheden van leeruitkomsten in de vorm van een experiment en de wettelijke verankering ervan met het onderhavige wetsvoorstel is terug te voeren op een sterk dalend aantal volwassen studenten in deeltijdse en duale opleidingen. Jarenlang was er een dalende trend. Analyses lieten zien dat deeltijdse en duale opleidingen niet aansloten bij de behoeften, kenmerken en eigenschappen van werkenden en werkzoekenden. De grote stijging in instroom die het gevolg was van het experiment, laat zien dat deeltijdse en duale opleidingen nu veel beter aansluiten op de doelgroep door het werken met eenheden van leeruitkomsten. Het biedt werkenden met (veel) werkervaring bovendien de kans om die ervaring te verzilveren binnen een formele opleiding. Deze doelgroep zal minder geneigd zijn te kiezen voor een voltijdse opleiding. De regering verwacht daarom een minder grote groei op de instroom bij voltijdse opleidingen, als deze opleidingen zullen worden verzorgd op basis van eenheden van leeruitkomsten, dan bij deeltijdse en duale opleidingen.

Naast het feit dat het bij voltijdse opleidingen om een andere doelgroep gaat, is er ook in brede zin sprake van een dalende instroom door demografische ontwikkelingen. Tot slot is het werken met eenheden van leeruitkomsten en het meer vormgeven van een eigen leerroute iets wat geleerd

moet worden en waarvan de regering verwacht dat dit voor de meeste eerstejaars voltijdse studenten nog niet interessant genoeg is.

Wel ziet de regering dat er ook binnen voltijdse opleidingen studenten zijn die werken en leren willen combineren en tot op zekere hoogte meer eigen regie willen. Hier sluit het werken met eenheden van leeruitkomsten goed op aan. Deze groep zal profiteren van eenheden van leeruitkomsten, maar in het beeld van de regering is het nog altijd een beperkte groep binnen het geheel.

De wet zelf biedt de regering geen instrument om centraal op onbedoelde effecten te sturen. Wel zal de introductie in voltijdse opleidingen goed worden gemonitord en geëvalueerd zoals beschreven in de antwoorden hierboven. En zoals eerder ook aangegeven is het geen verplichting, maar een keuzemogelijkheid voor instellingen.

12. Het amendement-Stultiens en Beckerman⁴ legt vast dat bij ministeriële regeling een instemmingsrecht van de docenten wordt gegarandeerd bij de invoering van dit onderwijs. Zoals bekend, ervaart de helft tot twee derde van de docenten in het hoger onderwijs een hoge of zeer hoge werkdruk. Daarbij stelt de regering met de invoering van deze wet geen extra middelen ter beschikking, terwijl de invoering ervan wel gepaard gaat met extra investeringen. Op basis van welke argumenten denkt de regering dat de personele, organisatorische en procedurele voorzieningen van de onderwijsinstellingen voldoende zijn toegerust hiervoor? En hoe gaat zij dit monitoren, zo vragen de fractieleden van GroenLinks-PvdA.

De in het experiment leeruitkomsten opgedane ervaring laat zien dat instellingen het werken met eenheden van leeruitkomsten kunnen realiseren binnen de reguliere rijksbekostiging. Er is wel sprake van aanloopkosten voor ontwikkeling, deskundigheidbevordering en kosten voor aanpassing van ondersteunende systemen en processen. Zoals in de memorie van toelichting toegelicht zijn deze aanvang- en ontwikkelkosten niet op opleidingsniveau maar 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. 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 subsidieregeling voorafgaand aan het experiment was bedoeld om bij te dragen aan de aanvangskosten voor de deelnemers aan het experiment. Er is in het experiment veel ervaring en expertise opgebouwd waar nieuwe opleidingen, die besluiten met eenheden van leeruitkomsten te werken, hun voordeel mee kunnen doen. 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 eenheden van 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 inhoudelijke specialisatie (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.

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 van de lumpsumbekostiging. Instellingen zijn daarbij in staat keuzes te maken die het mogelijk maken die

⁴ Kamerstukken II 2023/24, 36 136, nr. 17.

uitgaven op verantwoorde wijze te faseren. Het feit dat veel instellingen die deelnemen aan het experiment leeruitkomsten willen kiezen voor uitbreiding van het aantal opleidingen waarin gewerkt wordt met dit flexibele onderwijsmodel is een aanwijzing dat dit zonder aanvullende bekostiging mogelijk is.

Het werken met eenheden van leeruitkomsten bij zowel opleidingen uit het experiment als nieuwe opleidingen zal worden gemonitord bij bestuurlijke overleggen en middels de op grond van het wetsvoorstel verplichte evaluatie na twee jaar en de evaluatie na vijf jaar. Voorts zullen landelijke bijeenkomsten met de instellingen plaatsvinden, gericht op kennisdeling, uitwisseling en verdieping. En het is de bedoeling de vinger-aan-de-pols-gesprekken uit het experiment leeruitkomsten een vervolg te geven, waarbij tijdens instellingsbezoeken met bestuurders, managers, docenten, studenten en ondersteuners over de aanpak en ervaringen gesproken wordt en de uitvoering in de praktijk nauwgezet gevolgd wordt.

*13. De fractieleden van de **VVD** vragen in hoeverre de regering denkt dat dit wetsvoorstel zal bijdragen aan het studentenwelzijn.*

Ook bij flexibele trajecten op basis van eenheden van leeruitkomsten is leren een sociaal proces waarbij men van en met anderen leert en de student (mede) verantwoordelijkheid krijgt voor het eigen leerproces. Studenten en docenten van aan het experiment deelnemende opleidingen geven vaak aan dat studeren op basis van leeruitkomsten tot goede prestaties leidt. Studenten kunnen een eigen leerroute invullen, wat een positief effect heeft op de kwaliteit van het leren en daarmee bijdraagt aan studentenwelzijn. Hierbij dient wel te worden opgemerkt dat eenheden van leeruitkomsten niet voor iedere student geschikt zijn. Voor zij-instromers die hun kennis en ervaring willen verzilveren om zo versneld te kunnen afstuderen, zijn eenheden van leeruitkomsten geschikt. De initiële student kiest doorgaans, met name in het begin van de studie, voor de gefaciliteerde leerroute.

14. De fractieleden van de VVD vragen verder hoe de regering denkt dat instellingen hun zorgplicht na kunnen komen, gezien het feit dat er veel meer van de docenten, begeleiders en examinatoren wordt gevraagd en de werkdruk op hogescholen als hoog wordt ervaren.

Net als bij andere onderwijsinnovaties is extra inzet nodig wanneer een opleiding dan wel instelling kiest voor het werken met eenheden van leeruitkomsten. Instellingen zijn zich daar goed van bewust en nemen dat mee in de afweging in hoeverre er gewerkt gaat worden met eenheden van leeruitkomsten. De belangrijkste verandering voor de docent zit in de begeleiding van studenten bij het maken van keuzes uit het onderwijsaanbod of invulling van (delen van) de opleiding met eigen leeractiviteiten. Daarnaast blijft de docent gewoon onderwijs ontwikkelen en uitvoeren in de gefaciliteerde leerroute, waarbij het de verwachting is dat hier minder studenten voor kiezen, omdat zij ook eigen leeractiviteiten kunnen inbrengen. De invulling van de rol van de docent als examinator kan ook wijzigen, door het werken met leerwegaafhankelijke beoordeling. Meestal heeft dit de vorm van portfolio-assessments, waarbij docenten in tweetallen assessor zijn. Daarmee wordt het takenpakket van de docent meer divers.

Bovendien heeft de grote transitie tijdens het experiment leeruitkomsten sinds 2015 al plaatsgevonden met 400 deelnemende opleidingen. Er is in het experiment veel ervaring opgedaan en expertise opgebouwd waar nieuwe opleidingen, die besluiten met eenheden van leeruitkomsten te werken, hun voordeel mee kunnen doen. De regering ziet hiervoor bijvoorbeeld kansen voor

tijdens de landelijke bijeenkomsten die in samenwerking met het onderwijsveld worden georganiseerd.

15. De fractieleden van de VVD vragen ten slotte hoe voltijdstudenten de impact op het ambitieniveau van de opleiding ervaren.

Als hiermee wordt bedoeld te vragen of studenten na afloop van een opleiding op basis van eenheden van leeruitkomsten voldoen aan de eindtermen van die opleiding, dan is het antwoord positief. Alle vereisten uit de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek ten aanzien van de kennisbasis, studentbegeleiding, kwaliteitszorg en het onderwijsaanbod, blijven gelden. Met dit wetsvoorstel krijgt de student meer keuzeruimte om zelf te bepalen hoe hij of zij leert. Dat kan via de leeractiviteiten en het programma die door de opleiding worden aangeboden of via een eigen leerroute. In dat laatste geval wordt er een studieplan opgesteld die de leerroute van de student beschrijft, hoe de leeruitkomsten worden bereikt, hoe de student begeleid wordt hierbij en hoe dat wordt getoetst. Beide leerroutes leiden tot dezelfde eindtermen.

Gegevens over de impact zoals ervaren door voltijdsstudenten komen beschikbaar bij de invoeringstoets en extra evaluatie twee jaar na invoering van het wetsvoorstel en bij de evaluatie van de wet na 5 jaar.

*16. De fractieleden van **D66** vinden dat de overheid niet in de weg moet staan van nieuwe ontwikkelingen in het onderwijs. Gezien de reikwijdte van de voorgestelde wet, met de toevoeging van voltijdopleidingen, waar geen precedent voor bestaat, vinden de fractieleden het echter van belang dat de overheid de vinger aan de pols houdt. Het is belangrijk dat de wet het beoogde resultaat behaalt en dat de overheid waar nodig kan bijsturen, om de uitvoerbaarheid van de wet en kwaliteit van het onderwijs te waarborgen. Deze fractieleden verwelkomen daarom het amendement van de Tweede Kamerleden Beckerman en Stultiens⁵, waarmee er na twee jaar een extra evaluatiemoment komt. Welke andere maatregelen neemt de regering om ervoor te zorgen dat de invoering van leeruitkomsten bij voltijdopleidingen niet tot ongewenste uitkomsten leidt?*

Naast de invoeringstoets, de extra evaluatie na twee jaar en de evaluatie van het wetsvoorstel vijf jaar na invoering, zullen landelijke bijeenkomsten worden georganiseerd gericht op kennisdeling, uitwisseling en verdieping. Daarnaast ligt het in de bedoeling een vervolg te geven aan de vinger-aan-de-pols-gesprekken van het experiment leeruitkomsten. Tijdens bezoeken aan instellingen wordt in gesprek gegaan met bestuurders, managers, docenten, studenten en ondersteuners over de aanpak en ervaringen bij de implementatie in voltijdse opleidingen. Zo wordt de uitvoering in de praktijk nauwgezet gevolgd, ondersteund en begeleid.

17. De huidige krapte op de arbeidsmarkt vraagt volgens de fractieleden van D66 om een onderwijsstelsel dat hierop aansluit. Door het werken met leeruitkomsten kunnen volwassenen zich op latere leeftijd makkelijker laten omscholen, zonder een volledig nieuwe opleiding te hoeven volgen. De fractieleden van D66 hopen daarmee dat deze wet op de lange termijn bijdraagt aan een oplossing voor de krapte op de arbeidsmarkt. Wat zijn volgens de regering de gevolgen van de Wet leeruitkomsten hoger onderwijs op de arbeidsmarkt van de toekomst?

Met dit wetsvoorstel wordt om- en bijscholing in het hoger onderwijs voor werkenden en werkzoekenden aantrekkelijker en effectiever gemaakt. Dankzij het experiment leeruitkomsten met 400 opleidingen plukken we daar nu al de vruchten van. Op dit moment studeren zo'n 50.000 studenten aan een deeltijdse of duale opleiding gebaseerd op eenheden van leeruitkomsten. Meer

⁵ Kamerstukken II 2023/24, 36 136, nr. 21.

dan 60% hiervan studeert in een opleiding gericht op de zorg, onderwijs of de techniek. Dit betekent dat nu al versneld duizenden verpleegkundigen, leraren en technici kunnen worden klaar gestoomd voor de krapte op de arbeidsmarkt dankzij het werken met leeruitkomsten. Deze positieve effecten op de arbeidsmarkt zullen met de invoering van deze wet jaarlijks alleen maar toenemen als steeds meer opleidingen ervoor kiezen te gaan werken met eenheden van leeruitkomsten. Tegelijkertijd is omgekeerd het effect dus ook groot als de wet niet wordt ingevoerd: dit zal dit stevige gevolgen hebben voor de arbeidsmarkt en het verminderen van de krapte.

18. De fractieleden van D66 stellen dat met de uitbreiding van de wet naar voltijdopleidingen de begeleiding van studenten nog urgenter wordt. Studenten krijgen namelijk meer vrijheid en verantwoordelijkheid bij het inrichten van hun studieprogramma. Dit biedt kansen, maar ook uitdagingen. Voor de fractieleden van D66 is het van belang dat alle studenten voldoende persoonlijke aandacht en goede ondersteuning krijgen als zij gaan werken met leeruitkomsten. Hoe zorgt de regering dat onderwijsinstellingen de capaciteit hebben om studenten te begeleiden bij de implementatie van deze wet? Maakt de regering extra middelen vrij voor de uitvoering van de wet door onderwijsinstellingen?

De regering maakt geen extra middelen vrij voor de uitvoering van de wet. De regering is van mening dat het ombouwen van de opleiding naar een opleiding gebaseerd op eenheden van leeruitkomsten een substantiële veranderopgave is. Dat is gebleken bij de instellingen en opleidingen in het experiment leeruitkomsten. Het vergt niet alleen het herdefiniëren van de bouwstenen van opleidingen, maar ook het ontwikkelen van ander onderwijsaanbod en leeractiviteiten, andere onderwijslogistiek en ondersteunende systemen (bijvoorbeeld studentvolgsystemen) en om andere competenties en expertise bij docenten, examencommissies en management. Dit maakt dat er aanloop- en opstartkosten zijn voor een opleiding dan wel voor de instelling als geheel, afhankelijk van de mate waarin de instelling kiest voor het werken met leeruitkomsten. Het werken met eenheden van leeruitkomsten is nieuw en dat vergt extra afstemming, deskundigheidsbevordering en reflectie. Positief is dat er inmiddels een brede kennisbasis is over het werken met eenheden van leeruitkomsten als gevolg van het experiment. Ook hebben we in het experiment onder hogescholen gezien dat de werkdruk gaandeweg afneemt en ook verschuift. Door de nadruk op begeleiding en validatie wordt de werkdruk onder docentcoaches en docentbeoordelaars groter. Tegelijkertijd blijkt dat er minder klassiek klassikaal onderwijs wordt gegeven en dat er minder summatief wordt getoetst. Hierdoor worden de kosten en de werkdruk minder, zodat er ruimte is voor het bieden van de noodzakelijke ondersteuning en begeleiding van studenten.

Het feit dat de 21 deelnemende instellingen aan het experiment leeruitkomsten kiezen voor opschaling en verbreding binnen de instelling, zodra het wetsvoorstel van kracht is, stemt de regering positief over de haalbaarheid van een adequate ondersteuning en begeleiding van studenten.

Zoals toegelicht in de memorie van toelichting kunnen bovendien instellingsbrede gemeenschappelijke kaders voor flexibel onderwijs gebaseerd op eenheden van leeruitkomsten de werkdruk per opleiding uiteindelijk verlagen, omdat opleidingen zich meer kunnen toeleggen op inhoudelijke specialisatie en voor meer generieke leeruitkomsten afspraken kunnen maken met andere opleidingen over het verzorgen van onderwijsaanbod. Ook dat draagt eraan bij dat opleidingen de benodigde ondersteuning en begeleiding kunnen bieden aan studenten.

19. De fractieleden van de SP vragen in het kader van hun zorgen over de toenemende werkdruk als gevolg van de invoering van dit wetsvoorstel de regering of zij kan aangeven op welke wijze zij uitvoering gaat geven aan de motie van de leden Beckerman en Stultiens.⁶

De regering geeft uitvoering aan de motie van de leden Beckerman en Stultiens over het onderzoeken van de impact op de werkdruk van docenten, door dat mee te nemen in de invoeringstoets, de extra evaluatie twee jaar na invoering van het wetsvoorstel en de evaluatie van het wetsvoorstel na vijf jaar. Daarnaast is de werkdruk van docenten onderwerp van gesprek in periodieke bestuurlijke overleggen, met daarbij extra aandacht voor opleidingen die (zijn gaan) werken met eenheden van leeruitkomsten.

Uitvoering

20. De fractieleden van de **VVD** vragen de regering in hoeverre het voor opleidingen mogelijk is een student te weigeren die gebruik wil maken van de mogelijkheid om de studietijd deels zelf te bepalen.

Het staat een student vrij om te kiezen voor een opleiding op basis van eenheden van leeruitkomsten. Toelating geschiedt onder dezelfde voorwaarden als bij opleidingen die worden verzorgd op basis van klassieke onderwijseenheden. Een student die zich op tijd inschrijft voor een opleiding moet – tenzij het een opleidingen met een numerus fixus betreft- worden toegelaten tot de opleiding. Als de student eenmaal is toegelaten tot een opleiding die met eenheden van leeruitkomsten werkt, dan heeft de student de vrijheid om te kiezen voor een eigen invulling van de leerroute, de gefaciliteerde leerroute of voor een combinatie van beide. Randvoorwaarde is dat de student daarin optimaal wordt voorgelicht en begeleid en dat de instelling het studieplan goedkeurt en vaststelt. Als dit laatste niet gebeurt, omdat bijvoorbeeld de eindtermen onvoldoende zijn geborgd, dan zal de student de gefaciliteerde leerroute voor die betreffende eenheid moeten volgen. Verder is er voldoende ruimte voor docentcoaches en andere studentbegeleiders om de studenten te adviseren. Dit kan in principe ook inhouden het ontraden van een eigen invulling van de leerroute. Voor een toelichting op het studieplan en de begeleiding wordt verwezen naar het antwoord op vraag 1 en 7.

21. Uit de evaluatie van het experiment blijkt dat een aantal instellingen en opleidingen na ruim vier jaar nog in de pioniers- en ontwikkelfase zit. De fractieleden van de VVD vragen de regering hoe zij dit verklaart.

De regering heeft tijdens het experiment gezien dat het werken met eenheden van leeruitkomsten een omschakeling vraagt van een opleiding. Er is een nieuw onderwijsmodel nodig met nieuwe rollen en expertise voor docenten, examencommissie en management. Zo wordt goede begeleiding nog belangrijker, maar moeten examinatoren bijvoorbeeld ook op andere wijze toetsen en bewijsstukken uit de praktijk beoordelen. Ook het meenemen van studenten in de wijze waarop zij een persoonlijke leerroute kunnen vormgeven of welke werkervaring geschikt is om te valideren binnen de opleiding, vergt kennis en ervaring bij docenten. Dit heeft tijd nodig om goed te landen in de hele opleiding.

Daarnaast duurt een verandercyclus in het onderwijs minimaal vier jaar, omdat een nieuw model vaak in jaar 1 wordt ingevoerd bij een nieuw cohort studenten dat net start en zo meegroeit met de jaren. Bekostigde opleidingen hebben doorgaans ook niet het ontwikkelbudget om dit in een hoger tempo te doen en ook de mate waarin docenten naast het reguliere onderwijs vrijgemaakt kunnen

⁶ Kamerstukken II 2023/24, 36 136, nr. 18.

worden voor grote ontwikkelopdrachten is beperkt. Na vier jaar is een eerste volledige cyclus afgerond en start de tweede cyclus waarin het dus nog altijd van belang is om de lessen uit de eerste cyclus mee te nemen en te verwerken.

Hierdoor duurt het pionieren en het ontwikkelen over het algemeen lang, maar wordt het tegelijkertijd elk jaar beter. In het experiment hebben we veel positieve voorbeelden gezien van opleidingen die op deze wijze het onderwijs op basis van leeruitkomsten jaarlijks doorontwikkelen en met resultaat, waarbij de opgedane kennis ook veelvuldig wordt gedeeld. Ook het feit dat alle opleidingen in het experiment geaccrediteerd zijn door de NVAO laat zien dat de veranderingen niet tot vermindering van kwaliteit hebben geleid. De regering is dan ook van mening dat de kwaliteit van het onderwijs niet lijdt onder de veranderingen die in de opleidingen worden doorgevoerd.

22. Kan de regering duidelijkheid geven over de bepaling en de bewaking van het eindniveau als de student kiest voor een flexibel studieprogramma, zo vragen de fractieleden van de VVD.

Een opleiding is en blijft op grond van de WHW «een samenhangend geheel van onderwijseenheden, gericht op de verwezenlijking van welomschreven doelstellingen op het gebied van kennis, inzicht en vaardigheden waarover degene die de opleiding voltooit, dient te beschikken». Wanneer een opleiding werkt met onderwijseenheden in de vorm van eenheden leeruitkomsten kan de student gebruik maken van de gefaciliteerde leerroute en (deels of geheel) een flexibele invulling. In beide gevallen zijn de leeruitkomsten van de eenheid en de beoordelingscriteria hetzelfde qua inhoud en niveau. En in beide gevallen wordt toegewerkt naar dezelfde doelstellingen op het gebied van kennis, inzicht en vaardigheden op het eindniveau van de opleiding (de eindkwalificaties). Dat wordt dus bewaakt en gewaarborgd door de leeruitkomsten en door de beoordeling daarvan. Daarnaast worden afspraken over flexibele invulling van (delen van) de opleiding vastgelegd in het studieplan, in overleg met de studiebegeleider. Daarmee is het studieplan een extra instrument waarmee het eindniveau van de opleiding wordt gewaarborgd bij een flexibele invulling.

23. In de memorie van toelichting wordt vooral gesproken over de tevredenheid van de zorgsector. De fractieleden van de VVD vragen hoe dit zit met de andere sectoren. Kan de regering de garantie geven dat de wet ook werkt bij andere sectoren nu blijkt dat de respons van werkgevers vooral van de zorgsector is gekomen, zo vragen de fractieleden van de VVD.

Naast de goede ervaringen in de zorgsector zien we deze ook in het onderwijs. Zo is er een bestuursakkoord gesloten met alle lerarenopleidingen in het hbo waarin zij zelf hebben uitgesproken dat zij allen met eenheden van leeruitkomsten gaan werken, inclusief de voltijdse opleidingen en dat zij toewerken naar uniforme eenheden van leeruitkomsten om de uitwisselbaarheid tussen opleidingen te vergroten. Ook binnen de techniek zijn er goede ervaringen en zien we dat een groot aantal deeltijdse en duale opleidingen in de techniek hebben gekozen om te werken met eenheden van leeruitkomsten. Voor het werken in de technieksector gelden bovendien geen wettelijke opleidingseisen, waardoor er meer ruimte is voor werkervaring en praktijkinbreng dan bijvoorbeeld in de zorg. De regering heeft dus het volle vertrouwen dat het ook voor andere sectoren werkt en meerwaarde heeft.

24. Gelet op het feit dat studenten die kiezen voor het flexibele programma meer aandacht en tijd nodig hebben: hoe kan een onderwijsinstelling ervoor zorgen dat het flexibele programma niet ten koste gaat van het vaststaande programma, zo vragen de fractieleden van de VVD.

De ervaring in het experiment leeruitkomsten leert dat het bij vrijwel alle opleidingen de praktijk is dat zowel sprake is van uitvoering van onderwijsaanbod waar door veel studenten aan wordt

deelgenomen, als van een flexibele invulling met andere leeractiviteiten, waarin studenten door studiecoaches ondersteund en begeleid worden. De ervaring leert ook dat de uitvoering van beide naast elkaar en in combinatie met elkaar gerealiseerd kan worden, met behoud van kwaliteit en binnen de reguliere rijksbekostiging.

Inmiddels hebben alle opleidingen in het experiment leeruitkomsten een accreditatiebeoordeling ondergaan. De NVAO heeft bij alle opleidingen geconstateerd dat voldaan wordt aan alle vereisten op het gebied van kwaliteit en gerealiseerd eindniveau. Het ondersteunen en begeleiden van een flexibele invulling van (delen van) de opleiding gaat dus niet ten koste van de uitvoering van het onderwijsprogramma.

*25. Om in te spelen op toekomstige ontwikkelingen op de arbeidsmarkt vinden de fractieleden van **D66** het belangrijk dat omscholing voor zo veel mogelijk mensen toegankelijk wordt, in het kader van het thema 'een leven lang ontwikkelen' (LLO). De fractieleden van D66 vinden het daarom belangrijk dat ook mbo-opleidingen de mogelijkheid krijgen om te werken met leeruitkomsten. Ook deze opleidingen bieden vaardigheden waar in de toekomst een verhoogde vraag naar kan zijn. Wat zijn de mogelijkheden om het werken met leeruitkomsten in de toekomst ook door te voeren in het mbo?*

Het mbo biedt op dit moment al aanzienlijke ruimte voor flexibel onderwijs. Voor elke mbo-opleiding gelden landelijk vastgestelde kwalificatie-eisen die beschreven zijn in kwalificatiedossiers. De kerntaken en werkprocessen in die kwalificatiedossiers zijn vergelijkbaar met leeruitkomsten. De kwalificatie-eisen beschrijven niet de inhoud van het curriculum, maar wat een student aan het einde van de opleiding moet kunnen. Dat betekent dat mbo-scholen ruimte hebben voor het maken van afspraken over het verzorgen van flexibele leertrajecten op maat en voor het leerwegaafhankelijk beoordelen van studenten. Maar ook in het mbo moeten hier nog wel de nodige stappen in worden gezet. Een aantal mbo-scholen maakt al gebruik van deze bestaande ruimte in de Wet educatie en beroepsonderwijs voor het aanbieden van flexibele leertrajecten op maat, maar dit zou veel meer vanzelfsprekend moeten zijn. De regering stimuleert dit onder meer via kennisdeling tussen mbo-scholen, georganiseerd door het Kennispunt MBO.

*26. De fractieleden van de **SGP** vragen de regering of er zicht is op mogelijke verschillen in de toepasbaarheid en het gebruik van leeruitkomsten tussen het hoger beroepsonderwijs en het wetenschappelijk onderwijs. De fractieleden van de SGP vragen de regering daarnaast of de voorgestelde wet voldoende mogelijkheden biedt om bij de toepassing ervan recht te doen aan die verschillen. Zo ja, op welke wijze?*

Aan het experiment heeft geen wetenschappelijke opleiding meegedaan. Gegeven het globale verschil in oriëntatie tussen het hbo (professioneel of beroepsgericht) en het wo (academisch of wetenschappelijk) is het aannemelijk dat het werken met eenheden van leeruitkomsten ook anders toegepast zal worden in het hbo dan in het wo. Hierover is nu nog geen empirie voorhanden. Een eenheid van leeruitkomsten beschrijft een samenhangend geheel van kennis, inzicht en vaardigheden, waarbij in het hbo doorgaans een koppeling wordt gelegd met wat iemand moeten kennen en kunnen in een specifieke beroeps- of praktijkcontext. Het is aannemelijk dat het werken met eenheden van leeruitkomsten niet voor alle wo-opleidingen even goed toepasbaar zal zijn. Op basis van het experiment verwacht de regering dat vooral wo-opleidingen met een grote praktijkcomponent, zoals de universitaire lerarenopleidingen, zorgopleidingen of sommige techniekopleidingen meerwaarde zien in het werken met eenheden van leeruitkomsten. Het zal daarbij belangrijk zijn om een werkwijze te vinden waardoor eenheden van leeruitkomsten

aansluiten op de taal en cultuur van het onderwijs in het wo. De regering is van mening dat het wetsvoorstel hier voldoende ruimte voor biedt.

27. De fractieleden van de SGP stellen dat universitaire lerarenopleidingen een substantiële praktijkcomponent omvatten en dus van het toepassen van leeruitkomsten gebruik zouden kunnen maken. Dit zou een bijdrage kunnen leveren aan het aanpakken van het grote lerarentekort in Nederland. Is bekend in hoeverre de universitaire lerarenopleidingen mogelijkheden zien om met leeruitkomsten te gaan werken teneinde het aantal academisch opgeleide docenten te verhogen? Welke eventuele belemmeringen zien zij en hoe kunnen deze worden weggenomen?

De universitaire lerarenopleidingen werken volgens de principes van leeruitkomsten. De universitaire lerarenopleidingen hebben verschillende ambities voor de verdere flexibilisering van de opleiding waarmee het nog beter mogelijk wordt om studenten maatwerk te bieden. Bijvoorbeeld om de opleiding tot leraar beter te combineren met een baan in het onderwijs of elders. Een deel van deze ambities is opgenomen in het Bestuursakkoord Flexibilisering Lerarenopleidingen. Een aantal opleidingen experimenteert bijvoorbeeld met modularisering van het curriculum, waarbij vrijstelling kan worden gegeven voor specifieke modules afhankelijk van eerder verworven competenties, en modules kunnen worden doorlopen op een moment dat aansluit bij de ontwikkeling en de omstandigheden van de student. Andere opleidingen werken aan een maatwerktraject voor zij-instromers.

In het bestuursakkoord wordt uitgegaan van een uitbreiding van opleidingen die mogen werken met eenheden van leeruitkomsten naar voltijdse opleidingen.

Op dit moment is het voor studenten aan universitaire lerarenopleidingen nog niet mogelijk om te kiezen voor leeractiviteiten buiten het in de OER vastgelegde onderwijsprogramma. Met het wetsvoorstel wordt dit wettelijk mogelijk gemaakt.

28. Welke toegevoegde waarde heeft het wetsvoorstel boven het gebruik van het geven van vrijstellingen op basis van een middels assessment vastgestelde EVC's (Eerder Verworven Competenties), dat bij de universitaire lerarenopleidingen al geruime tijd gebruikelijk is?

Door het werken met eenheden van leeruitkomsten in te voeren, wordt een tweede mogelijkheid van valideren toegevoegd aan het werken met EVC's of vrijstellingen vooraf. Zo kunnen studenten hun werkervaring doorlopend verzilveren tijdens de opleiding via leerwegaafhankelijke toetsing, waardoor zij het onderwijs (gedeeltelijk) kunnen overslaan. Dit zorgt voor een enorme versnelling in opleidingsduur, kost minder tijd voor de student en is voor een examencommissie zuiverder omdat de student aantoont dat hij of zij beschikt over de leeruitkomsten tijdens een formele toets. Een beoordeling biedt ook sneller meer garanties dan een EVC-traject waarvan het altijd afwachten is of en welke vrijstellingen het precies oplevert. Met dit wetsvoorstel kan het valideren dus straks op twee manieren: nog altijd via vrijstellingen vooraf, bijvoorbeeld via een EVC-procedure, en via een beoordeling op een leerwegaafhankelijke toets. Daarmee wordt het onderwijs aantrekkelijker voor werkenden en werkzoekenden.

Financiële gevolgen

*29. In de memorie van toelichting wordt niet ingegaan op de bekostiging die studenten dienen te betalen. De fractieleden van de **VVD** vragen of er financieel gezien iets gaat veranderen voor de student als gekozen wordt voor het flexibele programma.*

Er verandert door dit wetsvoorstel niets aan de opleidingskosten voor de student. Het geldende tarief van het collegegeld blijft ongewijzigd voor alle studenten, dus ook als een student (geheel of gedeeltelijk) kiest voor een flexibele invulling met activiteiten buiten het onderwijsaanbod. Ook de wijze van bekostiging van studiepaden met een variërende duur en intensiteit blijft gelijk aan de huidige wijze van bekostiging. Instellingen ontvangen bekostiging voor studenten die zijn ingeschreven op de peildatum (1 oktober) tot hun inschrijvingsduur gelijk is aan de nominale studieduur van de opleiding. Voor een hbo-bacheloropleiding is dat bijvoorbeeld 4 jaar. Doet een student langer dan 4 jaar over die opleiding, dan ontvangt de instelling na dat vierde jaar geen inschrijvingsbekostiging meer voor de betreffende student. Dat verandert niet met dit wetsvoorstel. De wijze van bekostiging zal worden meegenomen in de evaluatie en monitoring over vijf jaar.

30. De fractieleden van de VVD vragen tevens wat de benefits voor de opleiding/aanbieder zijn. Is dit onder meer een financiële vergoeding?

De regering is van mening dat aansluiten bij de situatie van studenten, het bieden van meer regie op het eigen studiepad en het faciliteren van rijke(re) leeromgevingen nog steeds de voornaamste doelstellingen zijn van het werken met eenheden van leeruitkomsten. Hiermee kan beter tegemoet worden gekomen aan de behoeften van studenten, van onderwijsinstellingen en de arbeidsmarkt. De voordelen voor de onderwijsinstellingen betreffen een verbetering en verduurzaming van het onderwijs, doordat het aanbod beter aansluit op de behoeftes van de studenten (initiële studenten en zij-instromers) en van de arbeidsmarkt.

Voor een belangrijke doelgroep, de werkende (of werkzoekende) student die (veel) ervaring heeft en sneller wil en kan, biedt leeruitkomsten ook bijzondere mogelijkheden voor valideren en versnellen. Dat daardoor de toegankelijkheid en aantrekkelijkheid van de opleiding wordt vergroot is van belang in het kader van een leven lang ontwikkelen en de grote behoefte op de arbeidsmarkt door de krapte. Daarnaast is het niet zinvol studenten te dwingen zaken te leren die zij aantoonbaar al beheersen.

Instellingen dienen het flexibele onderwijs te realiseren binnen de reguliere rijksbekostiging. De ervaring in het experiment leeruitkomsten leert dat dat ook mogelijk is. Opleidingen die deelnemen aan het experiment hebben aangegeven met name aanvang- en ontwikkelkosten te hebben. Voor een nadere toelichting op deze kosten, wordt verwezen naar het antwoord op vraag 12. De subsidieregeling voorafgaand aan het experiment was bedoeld om bij te dragen aan deze kosten voor de deelnemers aan het experiment. Er is in het experiment veel ervaring en expertise opgebouwd waar nieuwe opleidingen, die besluiten met eenheden van leeruitkomsten te werken, hun voordeel mee kunnen doen.

Uit het onderzoek van ResearchNed blijkt voorts dat eenmaal opgestart, het bekostigde opleidingen veelal lukt om het flexibele concept te organiseren binnen die bestaande financiële kaders van de lumpsumbekostiging.

Evaluatie

31. Uit de eindevaluatie van de experimenten blijkt dat werkgevers behoefte hebben aan opleidingen die minder afstand hebben tot de praktijk. De fractieleden van de VVD vragen hoe dit zich verhoudt tot dit wetsvoorstel.

Met dit wetsvoorstel wordt het voor opleidingen makkelijker om aan te sluiten op de praktijk en de afstand tot de praktijk te verkleinen. Allereerst ontstaat dit doordat studenten meer en meer hun eigen praktijkplaats als rijke leeromgeving zullen inzetten waardoor het leren in toenemende mate

in de praktijk plaatsvindt. Bovendien sluit de wijze waarop eenheden van leeruitkomsten geformuleerd worden veel beter aan op de taal van het werkveld en de praktijk.

Voor de praktijk moeten eenheden van leeruitkomsten dus ook herkenbaar zijn en goed aansluiten op de werkvloer. Tot slot ontstaan er door te werken met leerwegaafhankelijke toetsen, binnen de opleiding meer mogelijkheden om bewijsstukken uit de beroepspraktijk in te zetten om aan te tonen dat bepaalde leeruitkomsten verworven zijn.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

Robbert Dijkgraaf

De Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs,

Mariëlle Paul