

Vergaderjaar 2020–2021

31 288

Hoger Onderwijs-, Onderzoek- en Wetenschapsbeleid

Nr. 909

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 mei 2021

In 2016 is een aantal experimenten gestart gericht op het flexibiliseren van het hoger onderwijs voor volwassenen. Die experimenten zijn gestart om het hoger onderwijs aantrekkelijker te maken voor (werkende) volwassenen en de deelname van volwassenen aan opleidingen in het hoger onderwijs te versterken. Dat is nodig om te kunnen voorzien in de behoeften van de arbeidsmarkt aan hoger opgeleiden en om iedereen de kans te geven zich in alle fasen van werken en leven te blijven ontwikkelen. De experimenten maken daarmee ook deel uit van het beleid op het gebied van een leven lang ontwikkelen (LLO).

Experiment leeruitkomsten

In het experiment leeruitkomsten is de verplichting losgelaten om te werken met vaste onderwijsprogramma's. In plaats daarvan worden (eenheden van) leeruitkomsten vastgelegd. Deze beschrijven het gewenste (beroepspraktijkgerichte) eindresultaat van het leerproces en niet de leerroute er naartoe. Daardoor is er ruimte om met studenten afspraken te maken over de invulling van opleidingstrajecten en aan te sluiten op de specifieke situatie, kenmerken en behoeften van de student. Zo kan op maat worden aangesloten op de relevante kennis en ervaring die de student aantoonbaar al bezit (validering) en kunnen afspraken op maat worden gemaakt over het uitvoeren van leeractiviteiten en het aantonen van leeruitkomsten via werkend leren.

Experiment vraagfinanciering

In het experiment vraagfinanciering zich inschrijven, betalen en deelnemen per module van 30 studiepunten. Studenten die nog geen bachelordiploma bezitten, kunnen een voucher van 1.250 euro gebruiken voor de betaling van een module van 30 studiepunten die onderdeel is van een geaccrediteerde opleiding. De vouchers zijn bij

bekostigde en niet-bekostigde instellingen in te zetten. Bij bekostigde opleidingen in het experiment vraagfinanciering vervalt de overheidsbekostiging.

Naar aanleiding van de tussenevaluatie van het experiment leeruitkomsten en het experiment vraagfinanciering heb ik u laten weten dat ik voornemens ben om de kaders voor flexibilisering die gelden in het experiment leeruitkomsten structureel te verankeren.¹ In de strategische agenda hoger onderwijs en onderzoek «Houdbaar voor de toekomst» heb ik het voornemen tot wettelijke verankering bevestigd en aangekondigd dat het betreffende wetsvoorstel er komt indien de eindevaluatie van het experiment leeruitkomsten en het advies van het accreditatieorgaan NVAO over verankering in de wet positief zijn.² Bijgaand ontvangt u de rapportage van de eindevaluatie van het experiment leeruitkomsten van ResearchNed en het advies van de NVAO³. De conclusies van de evaluatie en het advies zijn positief.

U ontvangt het betreffende wetsvoorstel binnen enkele maanden en de beoogde inwerkingtreding is met ingang van het studiejaar 2022/2023. De eindevaluatie van het experiment vraagfinanciering vindt eind 2021 plaats. U wordt over de resultaten daarvan geïnformeerd zodra de rapportage van ResearchNed gereed is.

Resultaten eindevaluatie experiment leeruitkomsten

- Er is bij nagenoeg alle betrokken instellingen veel enthousiasme en draagvlak voor het experiment leeruitkomsten. Het werken met beroepspraktijkgerichte leeruitkomsten en leerwegaafhankelijke toetsen maakt gepersonaliseerde leerpaden mogelijk waarin de mogelijkheden van werkplekieren optimaal kunnen worden benut. Volgens geïnterviewde betrokkenen bij instellingen levert het flexibele concept voor iedereen voordelen op: studenten doen kennis en vaardigheden op die voor hen direct van belang zijn in de werkcontext en ervaren beter en meer betekenisvol onderwijs, docenten staan dichter bij de beroepspraktijk waardoor opleidingen kunnen innoveren en werkgevers krijgen opleidingen die beter aansluiten op hun vraag.
- De instroom van studenten in deeltijdse en duale hbo-opleidingen is sinds 2015 met ongeveer 50% gegroeid, waarbij de groei in de instroom bij de experimentopleidingen groter is dan bij andere deeltijdse en duale opleidingen. Betrokkenen bij experimentopleidingen stellen dat het flexibele onderwijsconcept meer studenten en andere doelgroepen kan aantrekken en binden aan de opleiding. Opleidingen die actief werven met het flexibele concept, melden dat zij merken dat de aantrekkelijkheid van de opleiding is vergroot. Veel opleidingen zetten echter nog niet actief of vol in op het flexibele concept bij de marketing van opleidingen. Het wervingspotentieel van flexibele opleidingen is daardoor mogelijk groter dan nu blijkt.
- De effecten op diplomarendementen zijn nog niet duidelijk, veel studenten in met name de bacheloropleidingen (waaraan de meeste studenten deelnemen) zitten nog in hun studietraject. Uitval en switchen van opleiding vertonen bij de experimentopleidingen geen afwijkend beeld ten opzichte van de controlegroep, zodat verwacht wordt dat de grotere deelname resulteert in de beoogde groei van het aantal hoger opgeleiden. Uit de enquête blijkt ook dat het streven naar het diploma zeer hoog is, vrijwel alle studenten melden bij de start door te willen gaan tot het diploma.

¹ Kamerstuk 31 288, nr. 721.

² Bijlage bij Kamerstukken 31 288 en 31 511, nr. 797.

³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

- De deeltijdse en duale experimentopleidingen zijn primair gericht op werkende en werkzoekende volwassenen. De gemiddelde deelnemer is 37 jaar en heeft 16 jaar werkervaring. Veruit de meeste studenten (86%) werken in loondienst en een deel is werkzoekend (6%) of zzp'er (4%). Zo'n 6 procent van de studenten is werkzoekende. De experimenten trekken veel volwassenen die zich willen opscholen: 22% van de respondenten heeft een diploma voortgezet onderwijs en 46% heeft een mbo-diploma als hoogste diploma. Er is daarnaast ook een vrij groot deel omscholvers: 28% heeft al een bachelor- of masterdiploma (hbo of wo). Verder heeft ruim een kwart van de respondenten eerder een (niet-experimentele) deeltijdse of duale opleiding gevolgd, waarvan de helft toen het diploma niet haalde.
- De meeste werkgevers zijn tevreden over de experimentopleidingen. Veel werkgevers zien het belang van flexibele trajecten en een betere aansluiting op de beroepspraktijk. In de opleidingen in het experiment leeruitkomsten wordt volgens werkgevers een actievere leerhouding van studenten gevraagd, is er meer maatwerk mogelijk en is er een nauwere aansluiting op de beroepspraktijk. Verbeterpunten liggen volgens werkgevers bij de praktische samenwerking op de werkvloer tussen opleiding en werkgevers en bij de informatieverstrekking vanuit opleidingen. Daarnaast geven werkgevers aan dat het flexibele concept niet voor iedere werknemer past en dat het voor onduidelijkheden bij student en werkgever kan zorgen.
- De meeste studenten zijn tevreden over de opleiding en over de geboden flexibiliteit. In flexibele opleidingstrajecten wordt doorgaans een mix van online en klassikaal onderwijs en werkplekleren gehanteerd. Over zowel online leren als werkplek- en klassikaal leren is ruim de helft (55–59%) van alle respondenten (zeer) tevreden. Leren op de werkplek wordt gemiddeld duidelijk positiever ervaren bij bekostigde hogescholen dan bij niet-bekostigde instellingen (nbi's). Dit betreft zowel de geboden mogelijkheden voor werkplekleren als de tevredenheid daarover. Het inbrengen van een beroepsproduct om leeruitkomsten aan te tonen, wordt (heel) veel benut door 51 procent van de respondenten bij de bekostigde instellingen (tegenover 24% bij de nbi's). Ook de tevredenheid over dit aspect is bij de bekostigde instellingen het hoogst. Bij de bekostigde instellingen meldt voorts 55 procent van de respondenten dat ze (heel) veel gebruik maken van de mogelijkheid om samen te werken met andere studenten (nbi's 21%).
- Een deel van de studenten (18%; 14% bij bekostigde hogescholen en 30% bij nbi's) is echter kritisch op de experimentopleiding en zou die niet aanbevelen aan anderen. Ontevredenheid bij studenten hangt ofwel samen met te hoge verwachtingen van flexibiliteit ofwel juist met een hang naar meer structuur. Het blijkt lastig om het alle studenten naar hun zin te maken en goede voorlichting over flexibiliseringsmogelijkheden blijft een belangrijk aandachtspunt. Positief is dat blijkt dat naarmate de start van de opleiding korter geleden is, studenten minder vaak ontevreden zijn over flexibele aspecten van hun opleiding en dat zij ook vaker hun opleiding aan anderen zouden aanraden. Dat kan duiden op verbeteringen in de voorlichting en informatievoorziening, bij de intake en in de eerste fase van de opleiding.
- Bij de nbi's in het experiment is gemiddeld een achterstand te zien op bekostigde hogescholen bij het realiseren van het flexibele onderwijsconcept, met name op het gebied van de activering van studenten om zelf regie te nemen op hun opleiding en de activerende rol van de studiebegeleider daarin. Ook ligt het accent bij de nbi's minder dan bij de bekostigde hogescholen op werkplekleren en meer op online en klassikaal onderwijs en op zelfstudie. Naast onderschatting (nbi's spreken van «remmende voorsprong») speelt het relatief grote belang van kostenminimalisering hierbij een rol. Veel nbi's werken bij

voorkeur met vaste programma's en vaste groepen («flexibiliteit binnen aanbodsturing»), omdat dit goedkoper is. Ook is er bij nbi's veelal minder aandacht voor docentprofessionalisering en onderwijskundige ondersteuning van de onderwijsvernieuwingen. Echter, er is ook bij de nbi's in het algemeen enthousiasme voor het concept en zij investeren na een aanvankelijke onderschatting van de transitie in passende systemen en studiebegeleiding, om de achterstand in te lopen.

- Flexibel onderwijs op basis van leeruitkomsten vraagt om een brede en ingrijpende omslag. Bij de tussenevaluatie bleek dat transitie meer tijd en inspanningen te kosten dan aanvankelijk gedacht en bovendien ook breder en dieper in de organisatie van hogescholen in te grijpen. Sinds de tussenevaluatie zijn flinke stappen gezet. Instellingen melden dat de (cultuur)omslag bij de direct betrokken docenten en examencommissies inmiddels grotendeels is afgerond. Wel blijft het nodig om nieuwe docenten goed te introduceren in het flexibele leerconcept, omdat het afwijkt van hoe docenten (en studenten) gewend zijn onderwijsprocessen vorm te geven. De doorontwikkeling van ondersteunende ICT-systemen is veelal nog niet afgerond en blijft aandacht vragen. De transitie naar een volwassen, uitgekristalliseerd systeem van leeruitkomsten is al met al nog vrijwel nergens afgerond.

Volgens ResearchNed indiceren de onderzoeksresultaten dat het flexibele concept niet elke student past. Dat is een belangrijk gegeven bij het regulier maken van dit onderwijsconcept en bij de verdere uitrol van flexibele opleidingen. Gelet op de verschillende voorkeuren van studenten zouden, om een optimale deelname aan onderwijs te bereiken, zowel gestructureerde als flexibele leerpaden mogelijk moeten zijn. Een juiste mix – open en flexibel waar mogelijk, structuur en begeleiding waar en voor wie nodig – en een optimaal verwachtingenmanagement en een daarop toegesneden communicatie lijken de sleutels om de tevredenheid bij studenten over de opleidingen te optimaliseren.

ResearchNed concludeert dat het wenselijk is dat de voorgenomen wijziging van de WHW om ruimte geven aan flexibel leren, zoveel mogelijk vrijheid laat aan instellingen en opleidingen om het onderwijs op basis van leeruitkomsten naar eigen inzichten zo optimaal mogelijk in te richten, met meer of minder gestructureerde leerpaden.

Advies NVAO

- De NVAO heeft een advies uitgebracht op basis van rapportages van accreditatiebeoordelingen van experimentopleidingen in 2018/2019 en 2019/2020. Dit betreft 12 instellingen en 87 opleidingen. Door de coronacrisis zijn veel geplande beoordelingen in het experiment leeruitkomsten uitgesteld en daardoor niet in dit advies meegenomen.
- De projectgroep flexibilisering van OCW, Inspectie en NVAO begeleidt het experiment leeruitkomsten vanaf de start en is partner in het experiment. Onderdeel van haar rol is het bestuderen van de jaarlijkse groeidocumenten en hierover zogenoemde vinger-aan-de-pols ontwikkelingsgesprekken voeren met hogescholen. Alle hogescholen zijn inmiddels minimaal één, en soms twee keer, bezocht. Van deze gesprekken stelt de projectgroep flexibilisering reflectieverslagen op die zij met de hogescholen afstemt en deelt. Het advies van de NVAO is mede gebaseerd op informatie uit de groeidocumenten, ervaringen tijdens de genoemde gesprekken en de reflectieverslagen.
- Op grond van de bestudeerde accreditatiebeoordelingsrapporten experimenten leeruitkomsten concludeert de NVAO dat de deelnemende deeltijdse en duale opleidingsvarianten aan de gestelde eisen in het protocol voldoen.

- De NVAO adviseert om de huidige wettelijke experimenteerruimte van het experiment leeruitkomsten structureel onderdeel te maken van de Wet op hoger Onderwijs en Wetenschappelijk onderzoek (WHW).
- De NVAO verwacht dat er geen aanpassingen van het accreditatiekader nodig zijn ten gevolge van de verankering van de wettelijke experimenteerruimte in de WHW. Het bij de accreditatiebeoordeling van experimentopleidingen gehanteerde protocol is een nadere uitwerking van het geldende NVAO-beoordelingskader, gemaakt ten behoeve van het experiment leeruitkomsten. Deze nadere uitwerkingen passen per standaard naadloos onder de geldende eisen, die derhalve geen aanpassing behoeven.
- De NVAO benoemt de optie om te zijner tijd een handreiking beschikbaar te stellen voor opleidingen en beoordelingspanels met daarin een toelichting bij de ontwikkeling en beoordeling van leertrajecten gebaseerd op een onderwijsconcept met leeruitkomsten, zoals in het experiment.

In bijgaand advies geeft de NVAO per standaard van de accreditatiebeoordeling weer wat de bevindingen zijn en welke aanbevelingen gelden, op basis van de bevindingen van de panels. De NVAO constateert dat sprake is van een duurzame ontwikkeling waar door instellingen met veel energie en enthousiasme aan wordt gewerkt. Dit slaat inmiddels over op de voltijdse varianten, waar hogescholen, passend bij het andere profiel van de doelgroep, elementen uit het nieuwe leerconcept implementeren. Deze snelle olievlekwerking versterkt het beeld dat het om een duurzame ontwikkeling gaat.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
I.K. van Engelshoven