

No.W05.21.0385/I

's-Gravenhage, 25 mei 2022

Bij Kabinetsmissive van 23 december 2021, no.2021002549, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van Wet tot wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek houdende de verankering van eenheden van leeruitkomsten in die wet (Wet leeruitkomsten hoger onderwijs), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel strekt ertoe het experiment leeruitkomsten, dat vraaggericht deeltijds en duaal hoger onderwijs voor werkende en werkzoekende volwassenen in het hoger beroepsonderwijs mogelijk maakt, permanent in de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW) te regelen en uit te breiden naar het voltijds hoger beroepsonderwijs en het wetenschappelijk onderwijs. Ook wordt accreditatie van onvolledige opleidingen mogelijk gemaakt.

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

De Afdeling advisering van de Raad van State constateert dat het experiment leeruitkomsten enthousiast is opgepakt door de deelnemende hogescholen, maar ook dat de evaluatie te vroeg is gehouden om uitspraken te kunnen doen over de belangrijkste evaluatiecriteria, te weten het aantal afgestudeerden en het gerealiseerde eindniveau. De meeste studenten hebben immers hun studie nog niet afgerond.¹ De beslissing om de evaluatie voortijdig uit te voeren hangt samen met de bepaling in de WHW dat een experiment alleen door de minister kan worden verlengd, indien voor afloop ervan een voorstel van wet om het experiment om te zetten in een structurele wettelijke regeling bij de Tweede Kamer is ingediend.² Beoogd is te voorkomen dat deelnemende instellingen in een vacuüm terecht komen.

Gelet op het onvoltooide karakter van het experiment heeft de Afdeling bedenkingen bij het nu direct al mogelijk maken dat trajecten gebaseerd op leeruitkomsten in het voltijds hoger beroepsonderwijs en het wetenschappelijk onderwijs worden ingevoerd. Bovendien is met de voorgestelde wijze van inpassing van een stelsel van op leeruitkomsten gebaseerde trajecten in de WHW de kwaliteitswaarborging in het geding.

De Afdeling adviseert daarom het wetsvoorstel nu te beperken tot het vastleggen van het experiment leeruitkomsten voor het deeltijds en duaal hoger beroepsonderwijs. Na indiening van het wetsvoorstel kan de minister het experiment voor de deelnemende hogescholen verlengen. Zodra de resultaten van het thans lopende experiment beschikbaar en geëvalueerd zijn en mits deze positief zijn bevonden, kunnen deze in het wetsvoorstel worden geïmplementeerd, met inachtneming van de opmerkingen in

¹ Achteraf bezien lijkt bij het vaststellen van de looptijd van het experiment onvoldoende rekening te zijn gehouden met de duur van een volledige opleidingscyclus, het feit dat instellingen pas na een ruime voorbereidingstijd van start zijn gegaan, en het gegeven dat er tijd nodig is voor de evaluatie.

² Artikel 1.7a, vierde lid, WHW.

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

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

1. Achtergrond en inhoud wetsvoorstel

Ter versterking van de flexibiliteit en vraaggerichtheid van het hoger onderwijs voor volwassenen is in 2016 het experiment 'leeruitkomsten' gestart. In dit experiment is in het deeltijds en duaal hoger beroepsonderwijs de verplichting losgelaten om te werken met een vaststaand onderwijsprogramma. Daarbij moet de student de door de instelling aangeboden onderwijsseenheden (vakken) behalen, via vooraf bepaalde onderwijs- en leeractiviteiten, die voor alle studenten in principe dezelfde zijn en vaak in een bepaalde volgorde afgelegd moeten worden. In plaats daarvan worden door het instellingsbestuur 'eenheden van leeruitkomsten' vastgesteld. Daarin is in termen van uitkomsten (in feite: leerdoelen) beschreven wat studenten moeten kennen en kunnen. Hiermee wordt beoogd een onderwijsaanbod tot stand te brengen dat beter aansluit bij de behoeften van volwassenen en werkgevers. De student kan voor het verwerven van leeruitkomsten gebruik maken van onderwijs- en leeractiviteiten (vakken) die door de opleiding worden aangeboden. Maar dat hoeft niet: er kan ook sprake zijn van een volledig persoonlijke, geheel leerwegaafhankelijke route. Ook de wijze van toetsing en beoordeling is bij de toepassing van leeruitkomsten leerwegaafhankelijk.

Het experiment loopt tot en met 30 juni 2022. Aan het experiment nemen 21 hogescholen mee, met in totaal 400 opleidingen. Het experiment zou eerst in 2023, na afloop van een volledige opleidingsperiode, worden geëvalueerd.³ De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft in 2019, naar aanleiding van een tussenevaluatie, evenwel al aangekondigd de mogelijkheid van het werken met leeruitkomsten in de WHW op te nemen. Daarom is de eindevaluatie vervroegd, en heeft deze betrekking op de periode 2016-2020. Volgens de toelichting is in de eindevaluatie het positieve beeld van de tussenevaluatie bevestigd en heeft de NVAO positief geoordeeld over het niveau en de kwaliteit van de opleidingen die deelnemen aan het experiment.

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

³ Artikel 4, eerste lid, van het Besluit experimenten flexibel hoger onderwijs.

2. Werking en reikwijdte

De Afdeling erkent het belang van het stimuleren van 'leven lang ontwikkelen'. Zo heeft zij al eerder de verantwoordelijkheid van de overheid om de herscholing en bijscholing van werkenden benoemd en geadviseerd om daartoe structurele wetgeving tot stand te brengen en te voorzien in een gerichte bekostiging voor de meest kwetsbare groepen.⁴ Tegen die achtergrond heeft zij positief geadviseerd over het voornemen om in het deeltijds en duaal hoger onderwijs te experimenteren met leeruitkomsten, om op basis van de daardoor verkregen inzichten te komen tot nadere beleids- en besluitvorming.

Het wetsvoorstel is echter gebaseerd op een experiment dat nog niet is afgemaakt. De term 'eindevaluatie' is niet gelukkig, omdat deze ten onrechte suggereert dat een volledige evaluatie heeft plaatsgevonden. Hierdoor kan over de twee belangrijkste evaluatiecriteria (rendement en gerealiseerd eindniveau) niets worden gezegd en bestaat over de beide andere (tevredenheid bij studenten en werkgevers) onduidelijkheid over de interpretatie van de gegevens.⁵ Doordat het voorstel uitdrukkelijk wordt gepositioneerd als een bijdrage aan een verdere flexibilisering van het gehele hoger onderwijs (initieel en post initieel), krijgt het bovendien een veel grotere werking dan het tot nu toe (onvolledig) uitgevoerde experiment en wordt het doel van de voorgestelde aanpassing onhelder.

a. *Resultaten van het experiment leeruitkomsten*

Uit de 'eindevaluatie' blijkt dat de instroom bij de experimentopleidingen zich positiever heeft ontwikkeld dan bij vergelijkbare andere opleidingen, maar dat de effecten op de diplomarendementen nog niet bekend zijn. Per saldo is de meerderheid van de studenten positief over de eigen experimentopleiding, maar zou een substantieel deel (18%) deze niet aan anderen aanraden. Werkgevers zijn in meerderheid tevreden, maar wijzen op onduidelijkheden en het feit dat flexibel leren niet iedereen past.

Concluderend stellen de onderzoekers dat de experimenten onmiskenbaar een positieve en veelbelovende ontwikkeling in het hoger beroepsonderwijs in het vooruitzicht stellen, met potentie voor doorwerking in het hele (voltijdse) hoger beroepsonderwijs. Dit laat volgens hen onverlet dat het zorgelijk is dat een aantal instellingen en opleidingen ruim vier jaar na de start nog steeds in de pioniers- en ontwikkelfase lijkt te zitten en dat dit nog steeds gepaard gaat met een relatief hoge ontevredenheid bij studenten.

Het advies van de NVAO is voornamelijk gebaseerd op beoordelingen over de eerste twee jaar van een kwart van het totaal aantal deelnemende opleidingen. Wat betreft het te realiseren eindniveau merkt de NVAO slechts op dat het vertrouwen bestaat dat de opleidingen goed op weg zijn om aan de gestelde niveau-eisen te voldoen. Daarnaast plaatst zij diverse kanttekeningen.⁶

⁴ Advies over de ontwerp-miljoenennota 2020, Kamerstukken II 2019/20, 35 300, nr. 3.

⁵ Volgens de evaluatiecriteria wordt het experiment aan de hand van vier factoren beoordeeld: het diplomarendement, de tevredenheid bij studenten en werkgevers over de flexibiliteit en inrichting van het onderwijs, en het oordeel van de NVAO over de gerealiseerde onderwijskwaliteit.

⁶ Volgens de NVAO weten de opleidingen voldoende aan te tonen dat het geheel van leeruitkomsten een adequate vertaling is van de beoogde leerresultaten (eindkwalificaties), maar ontbreekt een geschreven motivatie over de samenhang van de leeruitkomsten en de afdekking van de beoogde leerresultaten

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

b. *Voltijds hoger beroepsonderwijs en wetenschappelijk onderwijs*

Het experiment leeruitkomsten richt zich op deeltijdopleidingen en duale opleidingen in het hoger onderwijs. Het voorstel omvat de invoering van leeruitkomsten voor het gehele hoger onderwijs. Volgens de toelichting is door verschillende deelnemende hogescholen kenbaar gemaakt dat er ook bij voltijdopleidingen behoefte bestaat aan het werken met leeruitkomsten. Voorts zouden universiteiten, hoewel zij niet in het experiment hebben geparticipeerd, een toegevoegde waarde zien in het concept, omdat verdere flexibilisering van het wetenschappelijk onderwijs zou aansluiten bij de diversiteit in kenmerken, behoeften, achtergrond en situaties van studenten.⁷

Het bevorderen van leven lang ontwikkelen, maatwerk, en de flexibilisering van het hoger onderwijs zijn echter zeer verschillende doelstellingen, met een eigen context, die zich niet zonder meer laten verenigen in één allesomvattende oplossing. De Onderwijsraad wijst er onder meer op dat flexibiliteit, differentiatie en maatwerk op gespannen voet staan met het belang van samenhang in curricula en in het stelsel, en op de betekenis ervan voor het civiel effect.⁸

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

geheel. Een andere constatering is dat alle instellingen bezig zijn met de ontwikkeling van leerwegonafhankelijke toetsen, maar dat dit nog veel studie en afstemming vraagt van examencommissies en examinatoren.

⁷ Memorie van toelichting, paragraaf 2.2 (Nut en noodzaak van het wetsvoorstel).

⁸ Onderwijsraad, 5 oktober 2015, Advies Strategische Agenda Hoger Onderwijs en Onderzoek 2015-2025.

geen recht van de student om in alle onderwijseenheden van iedere opleiding flexibel te kunnen studeren, maar de invoering over de breedte van het hele hoger onderwijs veronderstelt wel een potentiële passendheid voor iedere student.

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

c. *Conclusie*

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

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

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

3. Behoud kwaliteitswaarborgen bij herdefiniëring van wettelijke begrippen

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

a. *Onderwijseenheden en leeruitkomsten*

De WHW bepaalt dat instellingen voor hoger onderwijs gericht zijn op het verzorgen van onderwijs (artikel 1.3). Het onderwijs wordt door de instelling aangeboden in de vorm van opleidingen (artikel 7.3, eerste lid). Een opleiding bestaat uit een

samenhangend geheel van onderwijseenheden (artikel 7.3, tweede lid). Een opleiding heeft daarmee een in beginsel voor elke student gelijk onderwijsprogramma.

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

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

b. Studieplan en OER

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

Hoewel artikel 7.13 WHW in dit opzicht niet wordt aangepast, is het de vraag of bij het tegelijkertijd toelaten van een opleiding gebaseerd op leeruitkomsten nog aan de wet wordt voldaan. In het wetsvoorstel vervangt het per eenheid van leeruitkomsten vast te stellen individuele studieplan grotendeels het in de OER voor de opleiding geprogrammeerde onderwijsaanbod. Daarmee is het studieplan in feite een persoonlijke OER en niet een opleidings-OER. In de praktijk zal de student samen met de begeleider moeten waarborgen dat het eindniveau in zijn individuele geval wordt behaald. Dit geschiedt buiten het bereik van de inspraak en kwaliteitswaarborgen, die wel invloed hebben op de totstandkoming van een regulier onderwijsprogramma.⁹

Volgens de toelichting is het studieplan bedoeld om periodieke gesprekken tussen de student en de begeleider te entameren over de invulling van (delen van) de flexibele leerroute van de student gedurende de opleiding. Hiertoe zal de begeleider overzicht moeten hebben over de volledige opleiding zoals beschreven in de OER, en over de actuele kennis en het niveau van de student. Dat vraagt veel van de begeleider en belast deze met een zware individuele verantwoordelijkheid. In een opleiding met een vast onderwijsaanbod kunnen studieprestaties daarentegen relatief eenvoudig worden

⁹ Te denken valt onder meer aan het aantal en de volgtijdelijkheid van de tentamens alsmede de momenten waarop deze afgelegd kunnen worden, de inrichting van de opleiding en de volgorde waarin, de tijdvakken waarbinnen en het aantal malen per studiejaar dat de gelegenheid wordt geboden tot het afleggen van de tentamens en examens, en wijze van tentaminering (artikel 7.13, tweede lid, onderdelen h tot en met l, WHW).

beoordeeld, omdat studenten op dezelfde manier worden opgeleid en hun resultaten door examinatoren onderling vergeleken kunnen worden. Door deze vergelijkingsmogelijkheid zullen tekortkomingen eerder opvallen dan bij een persoonlijk leertraject met individuele begeleiding, dat zich bovendien in meer of mindere mate buiten de instelling afspeelt. Doordat naar verhouding zwaar wordt geleund op de individuele praktijkbegeleider en de examinerator kan de waarde van het diploma onder druk komen te staan.

c. Leeruitkomsten en accreditatie

De eisen die de WHW aan de OER stelt komen terug in het kader van de opleidingsaccreditatie, die voorwaarde is voor het verkrijgen van bekostiging en het mogen verlenen van graden. Daarbij worden onder meer inhoud en opzet van het onderwijsprogramma, de kwaliteit van het docententeam, het gerealiseerd eindniveau en de deugdelijkheid van beoordeling, toetsing en examinering van de studenten beoordeeld.¹⁰

Het wetsvoorstel berust op de veronderstelling dat een opleiding op basis van onderwijsheden, die geheel of gedeeltelijk vorm krijgt door middel van eenheden van leeruitkomsten, eenzelfde opleiding is als een reguliere opleiding, zodat geen nieuwe accreditatie nodig is. Uit haar advies blijkt dat ook de NVAO daarvan uitgaat. Het is echter duidelijk dat op aspecten als de inhoud en opzet van het onderwijsprogramma, de wijze van beoordeling, toetsing en examinering van de studenten en de kwaliteit van het docententeam verschillen optreden. Een opleiding die uitgaat van leeruitkomsten kent immers geen (vast) onderwijsprogramma.

Verskil treedt ook op bij de wijze van beoordeling, die leerwegaafhankelijk is, en waarbij bijvoorbeeld niet gewerkt wordt met in het onderwijs gebruikelijke toetsen, zoals mondelinge of schriftelijke tentamens. Voorts krijgt de docent een nieuwe rol als begeleider. Al blijven de eindtermen gelijk, het valt te betwijfelen of de wettelijke regels over accreditatie en de accreditatiekaders zonder meer toepasbaar zijn op onderwijs op basis van leeruitkomsten, en daarmee hoe de kwaliteit en het niveau van de opleiding worden gewaarborgd.

d. Examencommissie

Het voorstel brengt geen wijziging aan in de taken en bevoegdheden van de examencommissie. De examencommissie verzekert een verantwoord niveau van toetsing aan de eindtermen. Voorts dient de examencommissie onder meer om binnen het kader van de OER richtlijnen en aanwijzingen te formuleren om de uitslag van tentamens en examens te beoordelen en vast te stellen, en om de kwaliteit van de organisatie en de procedures inzake tentamens en examens te waarborgen. Omdat in het wetsvoorstel de wijze waarop de beheersing van de eenheid of eenheden leeruitkomsten zal worden aangetoond en beoordeeld in het studieplan zal moeten worden geregeld, rijst de vraag of de examencommissie daarover nog aanwijzingen of richtlijnen kan geven.

Een andere vraag is of het voor haar nog wel mogelijk (uitvoerbaar) is om de kwaliteit van leerwegaafhankelijke toetsen te beoordelen en haar verantwoordelijkheid voor vrijstellingsprocedures waar te maken. Het lijkt er op dat de beoordeling van de

¹⁰ Artikel 5.12 WHW.

leeruitkomsten zal plaatsvinden door de docent/begeleider die optreedt als examinator en voor zijn informatie sterk afhankelijk is van de informatie die wordt geleverd door bijvoorbeeld de praktijkbegeleider op de arbeidsplaats waar (een deel van) het leertraject wordt afgelegd. De toelichting gaat niet in op de vraag hoe de examencommissie in staat is toezicht te houden op het niveau van een opleiding die geheel of grotendeels leerwegaafhankelijk is.

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

e. *Conclusie*

Op grond van het voorgaande acht de Afdeling het niet mogelijk een opleiding gebaseerd op leeruitkomsten inhoudelijk en juridisch op één lijn te stellen met een reguliere opleiding. Het voorstel heeft in het bijzonder grote implicaties voor het begrip 'opleiding'. Zo rijst de vraag wanneer een opleiding die bestaat uit een aantal afzonderlijke 'eenheden van leeruitkomsten' nog voldoende samenhang vertoont om als een herkenbare 'opleiding' aangemerkt te kunnen worden. Dit heeft ook gevolgen voor de consistentie van het begrippenkader in de WHW, en werkt bovendien door in het proces van accreditatie van opleidingen en in de positie en verantwoordelijkheid van NVAO en examencommissie, zonder dat de toelichting daarvan rekenschap aflegt.

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

4. Uitvoerbaarheid

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

Het is bekend dat tweederde van het hoger onderwijspersoneel een hoge of zeer hoge werkdruk ervaart.¹¹ In de internetconsultatie hebben de instellingen naar voren gebracht dat de aanvang- en ontwikkelkosten van het werken met leeruitkomsten hoog zijn. De toelichting lijkt de omvang en duur van deze veranderingsoperatie te

¹¹ [2020 werkdruk ICTU \(universiteitenvannederland.nl\)](https://www.ictu.nl/2020-werkdruk-ictu-universiteitenvannederland.nl)

onderschatten. Uit de 'eindvaluatie' blijkt immers dat de deelnemende instellingen forse investeringen in tijd en voorzieningen zullen moeten plegen. Voorts ontbreekt een berekening van de kosten met het argument dat deze niet voor alle instellingen gelijk zijn en niet noodzakelijkerwijs causaal verbonden zijn aan dit wetsvoorstel, maar passen bij een in toenemende mate flexibel hoger onderwijs. Daarbij stelt de toelichting dat de kosten kunnen worden voldaan uit het budget voor omscholing van de opleiding, wat met het voorgaande in tegenspraak is omdat een berekening van die kosten ontbreekt.

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

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

5. Accreditatie onvolledige opleidingen

Met dit wetsvoorstel wordt ook een tweede experiment van de pilots 'flexibilisering hoger onderwijs' verankerd, te weten het experiment 'accreditatie onvolledige opleidingen'. Het doel van het experiment is - kort gezegd - om te onderzoeken of het verlenen van accreditatie voor deeltijdse of duale opleidingen met een verkort onderwijsaanbod leidt tot een groter aanbod van niet-bekostigde deeltijdse en duale bacheloropleidingen, een hogere deelname aan die opleidingen in het hoger beroepsonderwijs en het verlenen van meer graden.

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

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

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

De waarnemend vice-president van de Raad van State,