

Preambule

Conceptnotitie Juridische, organisatorische en financiële consequenties voor flexibilisering op basis van leeruitkomsten

Het werken met leeruitkomsten kan voor elke instelling tot aanpassingen leiden op juridisch, organisatorisch en financieel gebied. Over welke aanpassingen gaat het en met welke vraagstukken hebben we op juridisch, organisatorisch en financieel vlak te maken als we gaan flexibiliseren op basis van leeruitkomsten? Deze vragen kwamen op bij het sluiten van het *Bestuursakkoord Flexibilisering Lerarenopleidingen*.

In deze notitie heeft de werkgroep *Juridische, organisatorische en financiële zaken* deze vraagstukken beschreven. Hierbij is gebruik gemaakt van (werk)documenten van de werkgroep *EVC- en vrijstellingenbeleid* en de werkgroep *Werken met leeruitkomsten* en wordt ook verwezen naar bestaande en relevante rapporten en notities.

Deze notitie is onder voorbehoud. Tijdens de totstandkoming van deze notitie lag er een wetsvoorstel voor de *Wet leeruitkomsten hoger onderwijs* (zie bijlage 1). In deze notitie is uitgegaan van dat wetsvoorstel. Zodra de wet is vastgesteld en de definitieve wettekst openbaar is, zal bekeken worden of en zo ja hoe deze notitie bijgesteld moet worden. Dit zal resulteren in een definitieve versie van deze notitie.

Onder voorbehoud

Leraren voor morgen



Juridische, organisatorische en financiële consequenties voor flexibilisering op basis van leeruiktomsten

Deze conceptnotitie is opgesteld door de werkgroep *Juridische, organisatorische en financiële zaken* in het kader van de uitvoering van het *Bestuursakkoord flexibilisering lerarenopleidingen*.

Mei 2022



Inhoud

Inleiding	2
Vormen van flexibilisering	3
1. Juridische vraagstukken	5
1.1 Vraagstukken rond vrijstelling en validering	5
1.2 Vraagstukken rond flexibele instroommomenten en aanschuifonderwijs	10
1.3 Overige juridische vraagstukken	12
1.4 Aanbevelingen ten aanzien van juridische vraagstukken	12
2. Organisatorische vraagstukken	13
2.1 Vraagstuk: complexiteit verandertraject	13
2.2 Vraagstukken met betrekking tot gestructureerde en flexibele leerpaden	14
2.3 Vraagstukken met betrekking tot onderwijslogistiek	15
2.4 Vraagstukken met betrekking tot systemen	16
2.5 Aanbevelingen ten aanzien van organisatorische vraagstukken	16
3. Financiële vraagstukken	17
3.1 Vraagstuk: flexibilisering en bekostiging	17
3.2 Vraagstuk: bekostigd en onbekostigd	17
3.3 Vraagstuk: kosten flexibilisering zijinstroom	18
3.4 Aanbevelingen ten aanzien van financiële vraagstukken	19
Bijlage 1: Concepttekst <i>Wetsvoorstel leeruitkomsten hoger onderwijs</i>	20
Bijlage 2: Referentiemodel voor onderwijslogistiek voor flexibel onderwijs	21

Inleiding

Het werken met leeruitkomsten kan voor elke instelling tot aanpassingen leiden op juridisch, organisatorisch en financieel gebied. Over welke aanpassingen gaat het en met welke vraagstukken hebben we op juridisch, organisatorisch en financieel vlak te maken als we gaan flexibiliseren op basis van leeruitkomsten? Deze vragen kwamen op bij het sluiten van het *Bestuursakkoord Flexibilisering Lerarenopleidingen*. In deze notitie beschrijven we deze vraagstukken.

Gaandeweg kwam een heel aantal bestaande en relevante rapporten en notities op ons pad waarin een aantal vraagstukken al zijn uitgewerkt. Hier verwijzen we naar. In deze notitie is ook gebruik gemaakt van (werk)documenten van de werkgroep *EVC- en vrijstellingenbeleid* en de werkgroep *Werken met leeruitkomsten*.

Het doel van het bestuursakkoord is dat iedereen die leraar wil en kan worden een passend opleidingstraject krijgt. Ook de werkende leraar die zich van startbekwaam verder wil ontwikkelen tot expert op zijn vakgebied of een andere bevoegdheid wil behalen. Het ministerie maakt het met extra gelden mogelijk om de reeds ingezette beweging naar flexibel opleiden van leraren binnen de hogescholen en universiteiten te versnellen en te versterken.

Om een doorbraak te realiseren in het opleiden en levenlang ontwikkelen en ook ontschotting tussen verschillende opleidingstypen te accommoderen, willen de hbo-lerarenopleidingen vanaf 2023 werken vanuit één onderwijsruimte waarin alle instromende doelgroepen in de lerarenopleiding op een passende wijze kunnen worden opgeleid: havisten, vwo'ers, mbo 4-studenten, ad-studenten, zijinstromers in het beroep (inclusief pdg), hbo'ers en wo'ers. Iedereen die instroomt in de lerarenopleiding kan een passende leerroute vaststellen in samenspraak met opleiding en (waar relevant) school (werkplek).

De opleidingen willen dit realiseren door te gaan werken conform de uitgangspunten van het hbo-brede experiment leeruitkomsten. Werken conform de uitgangspunten leeruitkomsten moet ervoor zorgen dat de reeds ingezette flexibiliseringsslag verder versterkt en ingebed wordt in de werkwijze van lerarenopleidingen, met als doel om beter in te spelen op de leerbehoeftes van de student. Door te werken met leeruitkomsten in plaats van vastgelegde onderwijseenheden, staat wat afgestudeerden moeten kennen en kunnen centraal in plaats van waar, hoe en in hoeveel tijd zij dat moeten leren. Dit biedt studenten de mogelijkheid om met ondersteuning van de opleiding en werkplek te bepalen hoe hij aan zijn leeruitkomsten werkt en aantoont deze te beheersen.

Het is echter nog niet zo gemakkelijk om recht te doen aan al opgedane kennis en kunde, leerbehoeftes van de student, de kwaliteitsborging hoog in het vaandel te hebben en ook nog binnen de kaders van wetgeving en afspraken/regels op de eigen hogeschool te volgen. Alle betrokken zoeken naar de juiste balans en de haalbare mogelijkheden. De wetgeving rond de examinering in het hbo is vrij strikt. **Wat er in de nieuwe wet komt te staan is op dit moment nog niet openbaar gemaakt.**



Vormen van flexibilisering

Er zijn verschillen tussen hogescholen hoe zij flexibel opleiden momenteel vormgeven. Zo zijn er verschillen hoe studenten hun leerresultaten mogen aantonen. Bij sommige opleidingen hebben studenten nauwelijks tot geen keuze in de manier waarop zij hun leerresultaten aantonen, bij andere opleidingen is het juist aan de student om te bepalen op welke wijze hij de leerresultaten aantoont. Daarnaast zijn er verschillen in hoe de opleidingen hun onderwijs georganiseerd hebben: de ene hogeschool biedt veel online en in de vorm van colleges aan zodat studenten op hun eigen tijd dit kunnen volgen. Een andere hogeschool biedt twee routes aan, een in een klas en een met zelfstudie. Weer een andere hogeschool biedt een klassikaal programma aan maar biedt de mogelijkheid om te versnellen. En daarbij maken sommige gebruik van leeruitkomsten en anderen niet. We zien dus in de praktijk dat opleidingen op verschillende manieren aan hun flexibiliteit werken.

Flexibilisering wordt bijvoorbeeld als volgt georganiseerd:

- Experiment leeruitkomsten deeltijdonderwijs¹: Bij de pilots flexibilisering mogen hogescholen hun vaste onderwijsprogramma's loslaten. In plaats daarvan stelt de opleiding 'eenheden van leeruitkomsten' vast. Daarin legt de opleiding vast wat studenten moeten kennen en kunnen, maar niet hoe het bijbehorende programma er uit moet zien en hoe de eenheden van leeruitkomsten worden getoetst. Het experiment is verankerd in het *Wetsvoorstel leeruitkomsten hoger onderwijs*.
- Aanschuifonderwijs: Sommige instellingen maken gebruik van aanschuifonderwijs, vooral voor cursisten die zijn ingeschreven via het traject *Zij-instroom in Beroep (ZiB)*. Hierbij neemt een cursist (contractonderwijs) deel aan onderwijseenheden van het bekostigd onderwijs.
- Studeren per studiepunt²: Het experiment flexstuderen maakt betalen per studiepunt mogelijk. Een student betaalt alleen collegegeld voor de vakken/onderwijseenheden die hij volgt. Zie voor meer informatie de [Eindevaluatie experiment flexstuderen](#).
- Pilot microcredentials³: Met deze pilot streeft het ministerie van OCW ernaar dat het LLO-aanbod een duidelijke en herkenbare waarde krijgt in het stelsel. De pilot richt zich tot nu toe op het onbekostigde post-initiële onderwijs. De pilot is nog in een beginnend stadium.
- Zijinstroom: Ook de zijinstroom is een voorbeeld van flexibilisering omdat een opleiding kijkt naar wat iemand nodig heeft om af te studeren / bevoegd te worden. Daarbij gaat het om het aantonen van de bekwaamheidseisen voor startbekwame docenten met daarbinnen een specifiek beschreven definitie van onderzoekend vermogen. Leeruitkomsten kunnen helpend zijn in het bepalen van een studieplan en eventueel te volgen onderdelen uit het onderwijsarsenaal. Op termijn zou de zijinstroom opgenomen kunnen/moeten worden binnen de reguliere (flexibele) opleiding met 240 EC's waarbij de directe link met studieduur (1 EC = 28 uur sbu) is losgelaten.



3

¹ [Pilots flexibilisering | Hoger onderwijs | Rijksoverheid.nl](#)

² [Eindevaluatie experiment flexstuderen](#)

³ [Pilot Microcredentials - Versnellingsplan.nl](#)

- FastSwitch⁴: experiment dat de mogelijkheid biedt voor carrièreswitchers met een hbo- of wo-getuigschrift of voldoende relevante werkervaring om via een verkort omscholingsprogramma de overstap naar het onderwijs te maken waarbij werkgever en opleiding nauw samenwerken.

Daarbinnen zien we dat studenten de mogelijkheid krijgen om hun eigen leerroute (studentreis) langs één of meerdere van de volgende assen te personaliseren:

- Inhoud: welk onderwijs volgt de student en hoe krijgt het leertraject inhoudelijk invulling?
- Studieduur: aanwezige kennis en ervaring en leervermogen en overige mogelijkheden en wensen van de student kunnen van invloed zijn op de studieduur.
- Plaats en tijd: waar en wanneer onderneemt de student leeractiviteiten in het kader van zijn opleiding?
- Didactiek en begeleiding: welke werk- en begeleidingsvormen kunnen er gebruikt worden?
- Toetsing: In hoeverre bepaalt de student hoe hij de leerresultaten aantoont?
- Financieel: maatwerk voor individuele studenten (bijvoorbeeld door te betalen per studiepoint of per studiejaar).

⁴ <https://fastswitch.nl>

1. Juridische vraagstukken

Wat vraagt het flexibiliseren van de instellingen op juridisch gebied (OER, examencommissies, afsluiten van leerovereenkomsten, etc.)? Vanuit de werkgroep kwamen de volgende vraagstukken aan de orde die opleidingen nu op verschillende wijzen oplossen of interpreteren om flexibel te kunnen werken:

Veel is afhankelijk van de precieze formulering in de definitieve tekst van de *Wet leeruitkomsten hoger onderwijs*. Die juridische tekst wordt openbaar, als de *Wet leeruitkomsten hoger onderwijs* wordt vastgesteld (voorzien per 30 juni 2022).

1.1 Vraagstukken rond vrijstelling en validering

a. Wat is de juridische status van beide begrippen?

Op dit moment is in de huidige WHW alleen sprake is van vrijstelling. De examencommissie mag vrijstelling verlenen voor het afleggen van één of meer tentamens (WHW, art. 7.12b lid d) en de instelling mag de gronden en procedures daarvoor bepalen (WHW art. 7.13 lid r: "de gronden waarop de examencommissie voor eerder met goed gevolg afgelegde tentamens of examens in het hoger onderwijs, dan wel voor buiten het hoger onderwijs opgedane kennis of vaardigheden, vrijstelling kan verlenen van het afleggen van een of meer tentamens").

Naar verwachting wordt echter in de nieuwe *Wet leeruitkomsten hoger onderwijs* ook het begrip validering opgenomen. Hoe dat begrip juridisch omschreven wordt, kan pas bekeken worden op het moment dat de voorgenomen wetstekst openbaar wordt (waarschijnlijk eind juni 2022).

In het experiment flexibel hoger onderwijs voor volwassenen (2016) werd het begrip 'validering' in de begripsbepaling (art. 1) als volgt omschreven:

"validering: het erkennen en waarderen van relevante leeruitkomsten die door een individuele student zijn gerealiseerd buiten een opleiding"⁵

Dit heeft voor opleidingen binnen het experiment leeruitkomsten - naast de overige afwijkingen van de reguliere WHW, zoals de bepalingen omtrent de onderwijsovereenkomst - geleid tot een aparte onderwijs- en examenregeling (OER).

De concepttekst voor het wetsvoorstel zoals dat in 2021 bij de internetconsultatie gebruikt werd voor het Wetsvoorstel leeruitkomsten hoger onderwijs⁶ bevat een apart artikel (ter onderscheiding van vrijstelling) voor het valideren van kennis, inzicht en vaardigheden bij opleidingen bestaande uit een samenhangend geheel van eenheden van leeruitkomsten.

⁵ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0037055/2020-06-24>

⁶ [Overheid.nl | Consultatie Wet leeruitkomsten hoger onderwijs \(internetconsultatie.nl\)](https://overheid.nl/consultatie/wet-leeruitkomsten-hoger-onderwijs-internetconsultatie.nl)

b. Hoe worden de begrippen vrijstelling en validering op dit moment door flexibele opleidingen gebruikt?

Het is belangrijk om onderscheid te maken tussen vrijstellingen en validering, maar ook tussen valideren en vrijstellen. Valideren is een ingewikkeld begrip omdat het op verschillende manieren wordt gebruikt:

1. Het eerste is het vrijstellen van het moeten aantonen van leeruitkomsten. Dit leidt tot een vrijstelling van een bepaalde toets. De examencommissie verleent de vrijstelling.
2. De tweede manier is het beoordelen van meegebrachte bewijslast door de student. De docent valideert de leeruitkomst en de student behaalt dan een bepaalde leeruitkomst.

Soms kan valideren als erkennen van elders of eerder opgedane kennis en ervaring dus tot een vrijstelling leiden, soms kan valideren als erkennen van elders of eerder opgedane kennis en ervaring meegenomen worden in de beoordeling.

- ad 1. In gesprekken met het ministerie van OCW en juristen is nu het standpunt dat de eerste vorm van valideren eigenlijk vrijstellen is. De examencommissie verleent de vrijstelling op basis van het onderzoek van een inhoudelijke assessor/docent.
- Met deze eerste vorm is er nog niet veel ervaring als het gaat om het valideren van kennis en ervaring uit informeel of non-formeel leren. Daar is geen objectieve standaard voor. Zo kan 10 jaar ervaring in het onderwijs bij de ene persoon leiden tot een rijkdom aan ervaring, terwijl de ander 10 jaar lang min of meer dezelfde ervaring steeds heeft herhaald. Ook de relevantie van ervaringen en de transfer ervan is moeilijk te beoordelen (bijvoorbeeld: in welke mate kun je ervaring als bedrijfstrainer laten gelden als relevante ervaring voor een tweedegraads lerarenopleiding?). In minder mate geldt ook hetzelfde voor formele getuigschriften: de relevantie die is vastgelegd door bijvoorbeeld 'verwantschapstabellen' is steeds in beweging en loopt altijd achter ten opzichte van de actuele ontwikkelingen in de onderwijspraktijk.
- ad 2. In het tweede geval is het niet de examencommissie, maar een docent/examinator die de leeruitkomst valideert. In feite is dit een beoordeling. De examinator beoordeelt of de bewijslast voldoende is om de leeruitkomsten aan te tonen. Hiervoor hoeft geen aparte code te worden aangemaakt, een docent kan met 'voldaan' beoordelen.
- De tweede vorm, valideren als beoordeling, levert vooralsnog ook problemen op. In wezen wordt hetzelfde twee keer 'beoordeeld', waarbij de examinator die valideert niet het zichtbare gedrag waar het om gaat kan beoordelen, maar moet afgaan op beschrijvingen, feedback, cijfers of andere beoordelingen door anderen. Dit kan dus moeilijk kwalitatief beoordeeld worden (i.e. met een cijfer of waarderende woordschaal), maar alleen aangetekend als 'voldaan' of 'gevalideerd'. Bij een student met een grote hoeveelheid validering van dit type zullen er andere dan de meest gebruikelijke normen voor het berekenen van eindbeoordelingen van grotere eenheden of het behalen van cum laude geregeld moeten worden. Ook is het juist deze mogelijkheid (los van de vraag of dat wel of niet onder de term 'validering' genomen wordt) die veel flexibiliteit voor de individuele student oplevert, echter zonder dat dit al voor of bij aanvang van de studie zichtbaar is. Dit vereist dat ook tijdens de opleiding de student dergelijke bewijslast moet kunnen inbrengen.

Een andere manier van het erkennen van kennis en ervaring, die minder verwarring oplevert, is het accepteren van bewijslast uit eerdere of elders opgedane kennis en ervaring als deel van een beoordelingsportfolio voor een leeruitkomst of eenheid van leeruitkomsten. Dit is dan geen echt valideren meer, maar een standaardvorm van leerwegaafhankelijke toetsing. De docent/examinator kan nu wel een kwalitatieve beoordeling geven, want het bewijsstuk wordt als deel van een portfolio meegeleverd, en de docent/examinator kan eisen stellen aan vorm en inhoud. Deze vorm is veelal bewerklijker voor de student, maar wel het meest aansluitend op de eigen situatie en wat de opleiding vereist. Het gebruik op deze manier (sommige opleidingen binnen het *Experiment leeruitkomsten* maakten alleen gebruik van deze manier van 'erkennen en waarderen van kennis en ervaring') stelt wel eisen aan de wijze waarop leerwegaafhankelijk toetsen wordt ingevuld.

c. Hoe worden EVC-assessments ingezet?

Uit het *Eindrappport zijinstroom po, vo en mbo* (Regioplan, 2021) komt naar voren dat zowel ZiB'ers als deeltijdstudenten vinden dat er nog onvoldoende rekening wordt gehouden met hun eerdere opleidingen en werkervaring. Zij zouden graag meer mogelijkheden zien voor maatwerk in de scholing of opleiding. Ook vanuit opleidingen wordt opgemerkt dat het meenemen van eerder verworven competenties nog relatief weinig gebeurt en dat er op het punt van het assessment, EVC en maatwerk verbetering mogelijk is. Het beleid ten aanzien van vrijstellingen en het meenemen van EVC varieert bovendien tussen opleidingen. In dit gemis wil werkgroep 5, EVC-assessments, voorzien. Om het EVC- en vrijstellingenbeleid van verschillende lerarenopleidingen te harmoniseren heeft de landelijke werkgroep *EVC- en vrijstellingenbeleid de Handreiking landelijke EVC-assessments* en een *Handreiking examencommissie* geschreven. Het LOEx heeft in 2020 het document *Advies vrijstellingenbeleid* opgesteld.



7

In aanvulling op de bepalingen in de OER, kan de examencommissie zelf haar eigen regels opstellen met betrekking tot de uitvoering van de taak 'het verlenen van vrijstellingen'.⁷ De voorgestelde EVC-procedure zoals voorgesteld in de handreiking voor examencommissies kan bij opname (in de OER) voorzien in die eigen regels van de examencommissie en dus zorgen voor de gewenste landelijke harmonisering; ze voorzien in regels voor de uitvoering van de taak 'het verlenen van vrijstelling'. De examencommissie moet de eigen regels natuurlijk ook zodanig bekend maken dat iedereen er kennis van kan nemen.

N.B.: Het EVC-assessment (erkenning van eerder/elders verworven competenties) is gericht op het in kaart brengen van de competenties/bekwaamheden van een kandidaat gericht op de startbekwaamheden. Dit vindt nu plaats 'voor de poort', zodat de kandidaat kan beslissen of een lerarenopleiding voor hem of haar zinvol is. De vrijstellingen kunnen immers pas na inschrijving voor een specifieke lerarenopleiding door de Examencommissie worden bekrachtigd. Nadeel is dat de student dan vooraf scherp moet hebben wat van hem wordt verwacht wat lang niet altijd het geval is. Met het Wetsvoorstel leeruitkomsten hoger onderwijs zou dat ook tijdens de opleiding nog kunnen gebeuren als de student beter weet wat van hem wordt verwacht.

De EVC-pilots die dit jaar zijn gestart, richten zich op validering van opleidingsspecifieke onderwijseenheden of eenheden van leeruitkomsten bij de start van de opleiding. Zij geven hun

⁷ Artikel 7.12b lid 3 juncto lid 1 sub d WHW.

advies aan de Examencommissie van de betreffende opleiding, die vervolgens de vrijstellingen voor de student kan vaststellen.

Op dit moment onderscheiden we twee routes:

1. opleidingen die wel met leeruitkomsten werken
2. opleidingen die (nog) niet met leeruitkomsten werken.

ad 1. Opleidingen die met leeruitkomsten werken, kunnen aankomende studenten een EVC-assessment aanbieden. Dit kan vóór de poort. Aankomende studenten kunnen leeruitkomsten aantonen, zowel op basis van diploma's als door het overleggen van bewijzen van eerder verworven competenties. De uitkomsten van het EVC-assessment vormen het 'onderzoek' waarover de WHW spreekt als het gaat over het verlenen van vrijstellingen (na inschrijving van de student). De examencommissie kan immers op basis van 'gedegen onderzoek' vrijstellingen verlenen. Het EVC-assessment vormt dat onderzoek. Een tweede mogelijkheid is dat een opleiding alleen naar de (formele) getuigschriften kijkt en op basis daarvan de examencommissie vraagt vrijstellingen te verlenen. De opleiding kan dan ná de poort de student aanbieden om leeruitkomsten aan te tonen. Op dat moment krijgt de student dan geen vrijstelling voor die leeruitkomst maar krijgt een beoordeling. Dit doet de daartoe door de examencommissie aangewezen examinerator.

Is de inschatting van de EVC-intaker (degene die vóór de poort het gesprek met de student aangaat) dat een student op basis van EVC ook aan kan tonen dat hij de eenheid van leeruitkomsten beheerst, dan legt de student een EVC-assessment af dat ná de poort en dat kan leiden tot erkenning van EVC's. In dit assessment beoordelen twee als assessor geschoolde examineratoren of de student inderdaad aantoont dat hij de eenheid van leeruitkomsten beheerst. Als de examencommissie het advies van de assessoren overneemt, "valideert" de examencommissie de eenheid van leeruitkomsten. In juridische zin verleent de examencommissie hiermee een vrijstelling. Dat wil zeggen dat de student het tentamen / de tentamens dat /die aan de eenheid van leeruitkomsten is / zijn verbonden niet hoeft af te leggen. De "validering van de eenheid van leeruitkomsten" wordt als vrijstelling op de gebruikelijke manier vastgelegd in het studentenvolgsysteem van de instelling.

- Echter, nog afgezien van de moeilijkheid om bij voorbaat competenties in kaart te brengen, zal het dikwijls voorkomen dat de student juist pas gedurende het opleidingstraject, met een steeds beter beroepsbeeld en beeld van het gevraagde niveau, inzicht krijgt of zijn/haar eerder of elders verworven bekwaamheden wel of niet ingezet kunnen worden.
- Ook kan het zijn dat gedurende het traject nog elders bekwaamheden verworven worden, door werkzaamheden buiten de werkplek of opleiding. Die kunnen uiteraard niet meegenomen worden in een EVC-assessment voor de poort of (alleen) bij de start van het traject.
- Het is een vraag hoeveel het EVC-assessment mag kosten en wie het betaalt (met welk belang), vooral met de mogelijkheid in gedachten dat de student afziet van de opleiding, of de opleiding de student weinig vrijstelling kan bieden. De kosten kunnen dan een extra drempel gaan vormen en daarmee de doelen van flexibilisering om meer leraren aan te trekken tegenwerken.

ad 2. Opleidingen die (nog) niet met leeruitkomsten werken, kunnen ook aankomende studenten een EVC-assessment aanbieden. Studenten kunnen geen leeruitkomsten aantonen maar wel competenties laten zien. Een assessor kan op basis daarvan een voorstel voor het verlenen van vrijstellingen aan de examencommissie doen. Voor het afleggen van het EVC-assessment wordt dan slechts éénmaal de gelegenheid geboden.

Werkt de opleiding nog niet met leeruitkomsten, dan adviseert de EVC-intaker of de student in aanmerking zou kunnen komen voor vrijstelling van een of meerdere tentamens dat / die verbonden is / zijn aan een (deel van een) onderwijseenheid/-eenheden. De EVC-intaker kan een dergelijk advies opnemen in een concept-studiecontract en vervolgens ter beoordeling voorleggen aan de examencommissie, die dan vrijstelling kan verlenen nadat de student is ingeschreven. De EVC-intaker maakt het advies tot vrijstelling(en) op grond van door het instellingsbestuur en de examencommissie vastgelegde regels waarin het vrijstellingenbeleid is verwoord. Het vrijstellingenbeleid komt tot stand in nauwe samenwerking tussen examinatoren vanuit hun inhoudelijke deskundigheid en examencommissie vanuit haar borgende taak en bevoegdheid tot het verlenen van vrijstellingen.

- Als een student eenmaal studeert, is het echter praktisch gezien niet meer mogelijk op nog vrijstellingen aan te vragen op basis van competenties. Dan zou er op dat moment een nieuw EVC-assessment moeten worden afgenomen en dat lijkt erg arbeidsintensief.
- De toekenning van de hoeveelheid studiepunten voor de vrijgestelde tentamens kunnen per opleiding aanzienlijk verschillen, immers elke instelling heeft eigen onderwijseenheden met een eigen omvang. Een EVC-assessment maakt dit zichtbaar, maar lost het probleem niet op.



d. Is het mogelijk om bij concentrisch toetsen een toets op een lager beheersingsniveau vrij te stellen bij het behalen van een toets op hoger beheersingsniveau?

In de pilots flexibele deeltijd (experiment leeruitkomsten) is het mogelijk om een hogere leeruitkomst (zowel in 'kennisvakken' als in meer 'praktische vakken' als binnen werkplekleren) aan te tonen en daarmee te voldoen aan een lagere leeruitkomst. Als een student in één keer de leeruitkomst op het hoogste niveau aantoont, toont hij op dat moment feitelijk ook aan de onderliggende leeruitkomsten (mits die op een lager niveau 'beschrijven wat studenten moeten kennen en kunnen') te beheersen. Als het managementteam van de opleiding van oordeel is dat een leeruitkomst X van een lager niveau óók kan worden aangetoond door een daarmee samenhangende leeruitkomst Y op hoger niveau te behalen, dan is dat één van de leerwegaafhankelijke manieren waarop een student leeruitkomst X kan aantonen. In de OER moet zijn opgenomen dat de opeenvolgende leeruitkomsten concentrisch worden getoetst én in het toetsprogramma moet de verbinding tussen de concentrische toetsen duidelijk aangegeven zijn (bijvoorbeeld via een rubric). Ook vraagt het iets extra's ten aanzien van de voorlichting, aangezien dit een 'verborgen' manier van valideren is, die wel veel kan uitmaken voor het hele traject van de student.

Juist leeruitkomsten, die altijd verwijzen naar een beheersingsniveau (als ze volgens de Tuningsystematiek zijn geformuleerd) geven veel mogelijkheden voor deze wijze van flexibiliseren.

e. Is het mogelijk om deelvrijstellingen of valideringen te geven?

Voor deelvrijstellingen geldt dat juristen van verschillende hogescholen het er niet over eens zijn of deze volgens de WHW mogelijk zijn. Een aantal hogescholen geeft wel deelvrijstellingen, andere hogescholen doen dit niet. De NVAO adviseert bij het werken met leeruitkomsten gebruik te maken van de ontwikkeling van grotere, geïntegreerde leeruitkomsten. Deze maken leerwegaafhankelijk toetsen en flexibel leren beter uitvoerbaar en de communicatie met het werkveld over gestelde eisen aan studenten een stuk gemakkelijker.⁸ Veel opleidingen gaan naar grotere eenheden vanuit het perspectief van studiesucces. Voor met name deeltijdstudenten geldt dat ze soms een deel van het onderwerp kunnen aantonen met een diploma of een EVC. Soms kan het helpen om binnen een grotere toets de toetsonderdelen aan te geven waardoor het gemakkelijker is om aan te tonen of en welke onderdelen vrijgesteld kunnen worden.

1.2 Vraagstukken rond flexibele instroommomenten en aanschuifonderwijs

a. Is er tussentijdse instroom mogelijk?

Flexibele instroom zou extra scholingsdeelname kunnen genereren concludeert ResearchNed in hun onderzoek naar de flexibele deeltijd.⁹ Tussentijds instromen en alvast punten behalen, is een wens vanuit opleidingen die met flexibilisering bezig zijn. Studenten kunnen op sommige hogescholen alvast curriculumonderdelen volgen en deze onderdelen betalen per studiepunten. Als ze instromen in die opleiding kunnen ze voor die onderdelen vrijstellingen krijgen.

De mogelijkheden van tussentijds instromen moeten worden opgenomen in de OER. Voor hogescholen is het organisatorisch gemakkelijker om vaste momenten aan te wijzen (zoals 1 februari-instroom) dan flexibele instroommomenten mogelijk te maken. Extra instroommomenten zijn op dit moment moeilijk te verwerken in de organisatie van het onderwijs én de bekostiging.

Het vraagstuk van tussentijds instromen ligt dan ook vooral op het snijvlak met organisatorische-financiële vraagstukken. Tot op heden is dit niet mogelijk, tenminste niet op een bekostigde manier.



⁸ [nva0-adviezen-over-het-experiment-leeruitkomsten \(1\).pdf](#)

⁹ [researchned-rapport-evaluatie-experimenten-leeruitkomsten-deeltijd-en-duaal-hoger-onderwijs \(1\).pdf](#)

Het gebruik van Edubadges¹⁰, microcredentials¹¹ en FastSwitch¹² kan dit (in de toekomst) wel mogelijk maken.

Een ander juridisch aspect is het studieadvies. Vanuit de WHW is er alleen een verplichting om een studieadvies te geven: of dat ook bindend is of niet, is aan de instelling. Het studieadvies is verbonden aan de eerste 60 EC's van het onderwijsprogramma van de desbetreffende instelling (propedeuse van het bachelorprogramma of de eerste 60 studiepunten van een Ad-programma). **Maar het Wetsvoorstel leeruitkomsten hoger onderwijs biedt opleidingen bestaande uit een samenhangend geheel van eenheden van leeruitkomsten de mogelijkheid om geen propedeuse te hanteren.**

b. Welke mogelijkheden zijn er voor aanschuifonderwijs?

Aanschuifonderwijs betekent dat studenten vanuit publieke en private bekostiging samen onderwijs volgen. Aanschuifonderwijs gaat over bekostiging, maar kan ook een rol spelen in het breder aanbieden van onderwijs.

Hoe kunnen we onderwijs breder aanbieden dan alleen aan studenten van één opleiding en dezelfde jaargang? Bepaald aanbod leent zich er goed voor om dit aan te bieden aan studenten uit verschillende opleidingen of jaren, of op termijn zelfs over instellingen heen.

Maar in nog breder perspectief zou aanschuifonderwijs ook een aantrekkelijke optie kunnen zijn voor (voortgezette) professionalisering van leraren. Die route wordt interessanter, wanneer dit ingezet kan worden voor validering zodra een leraar besluit om nog een opleiding te gaan doen (bijvoorbeeld voor een tweede bevoegdheid). Dit vereist wel een zorgvuldige scheiding tussen bekostiging van aanschuifonderwijs als professionaliseringsaanbod en reguliere overheidsbekostiging van formele opleidingstrajecten waarbinnen eerder verworven kennis kan worden ingezet.



¹⁰ [Edubadges](#) is de naam van het platform voor digitale certificaten voor het Nederlandse onderwijs. Met een edubadge geef je studenten of werkenden een bewijs van opgedane kennis en vaardigheden. Deze digitale certificaten kun je uitreiken voor opgedane kennis en vaardigheden in het reguliere geaccrediteerde onderwijs maar ook bij een niet-formeel onderwijstraject. De badges die je hebt ontvangen worden bewaard in je digitale backpack.

¹¹ Een microcredential is een betrouwbaar en erkend certificaat waarmee je als professional kunt aantonen wat je weet, kunt en begrijpt na succesvolle afronding van een korte onderwijseenheid. Edubadges kunnen worden uitgegeven voor allerlei soorten van extra-curriculair en niet geaccrediteerd onderwijs, bijvoorbeeld voor vaardigheid met een bepaalde software. Een microcredential is dus een (edu)badge, maar andersom zijn niet alle edubadges microcredential te noemen. Ook kan een edubadge voor elke omvang worden uitgegeven. Een microcredential heeft altijd een omvang tussen de 3 en 30 EC (of soortgelijke meeteenheid). Je zou dus kunnen zeggen dat een microcredential een speciaal type badge is.

¹² Met FastSwitch krijg je een erkend diploma of certificaat en krijg je direct een contract bij je werkgever. In overleg met de werkgever en de opleiding stel je een leerwerktraject samen dat is afgestemd op jouw behoeften en die van de werkgever.

1.3 Overige juridische vraagstukken

Volgens ResearchNed (2021) steunen de meeste geïnterviewde hogescholen het wettelijk maken van de experimenten leeruitkomsten via een aanpassing van de WHW. Als aandachtspunten en wensen zijn ingebracht:

- De huidige regelgeving ten aanzien van de propedeuse en het bindend studieadvies verhoudt zich niet goed tot flexibele trajecten.
- Een flexibele instroom bij de experimenten leeruitkomsten, verdeeld over het studiejaar, verhoudt zich niet goed tot de bekostigingssystematiek die uitgaat van tellingen in oktober¹³.
- De wens om het rendement van flexibele opleidingen anders te benaderen en niet enkel te beoordelen aan de hand van het aantal binnen een bepaalde tijd behaalde diploma's/getuigschriften.

Omdat de bijgestelde inhoud van het wetsvoorstel nog niet bekend is, zou het wetsvoorstel mogelijk kunnen leiden tot nieuwe vragen.

1.4 Aanbevelingen ten aanzien van juridische vraagstukken

Bovenstaande juridische vraagstukken leiden tot de volgende aanbevelingen:

- Wacht tot de definitieve tekst van de *Wet leeruitkomsten hoger onderwijs* bekend is, voordat binnen het *Bestuursakkoord Flexibilisering Lerarenopleidingen* een nadere juridische afbakening van de begrippen vrijstelling en validering wordt gemaakt. Spreek met de lerarenopleidingen landelijk een gezamenlijke juridische tekst af die verwerkt kan worden binnen de OER's en leerplanschema's van de lerarenopleidingen voor 2023-2024.
- De nieuwe *Wet leeruitkomsten hoger onderwijs* zal wellicht met de begripsbepaling van 'validering' ook ruimte geven voor validering als deelvrijstelling. Mocht dit niet zo zijn, dan is het aan te bevelen om met de lerarenopleidingen landelijk afspraken te maken over de wijze van omgaan met kennis en ervaring die niet tot een vrijstelling of validering van een complete eenheid in het leerplanschema leidt, en daar dan in de voorlichting (Onderwijsloket en instellingscommunicatie) ruchtbaarheid aan geven.
- Stem de terminologie van werken met leeruitkomsten binnen de lerarenopleidingen zo op elkaar af dat studenten met vergelijkbare situaties ten aanzien van aanwezige kennis en ervaring een vergelijkbare aanspraak kunnen maken op vrijstelling/validering of acceptatie van zelf ingebrachte bewijslast binnen een beoordelingsportfolio.
- Formuleer landelijke afspraken over concentrisch toetsen in relatie tot het werken met leeruitkomsten (maar ook als voorlopig nog gewerkt moet blijven worden met onderwijseenheden).
- Maak het werken met deelvrijstellingen juridisch mogelijk.
- De ontwikkelingen rond publiek-privaat, microcredentials, edubadges, en FastSwitch maken noodzakelijk dat de lerarenopleidingen, met het oog op het bestuursakkoord, direct aangehaakt zijn bij de verkenningen hieromtrent die nu al gaande zijn. Daartoe zouden de lerarenopleidingen een aantal juristen en specialisten op organisatorisch-financieel terrein kunnen afvaardigen (bijvoorbeeld met een vertegenwoordiging uit alle regio's) naar de bredere pilots die op dit vlak (al op dit moment) spelen, om te weten hoe deze ontwikkelingen wel of juist niet ingezet kunnen worden.

¹³ Er wordt in oktober geteld, maar het telmoment is september

2. Organisatorische vraagstukken

In de evaluatie van de experimenten leeruitkomsten deeltijd en duaal hoger onderwijs (ResearchNed, 2021)¹⁴, is aangegeven dat het werken met leeruitkomsten de instellingen met nieuwe organisatorische uitdagingen confronteert. De transitie naar leeruitkomsten en leerwegaafhankelijk toetsen een grote en brede omslag is. Nodig zijn onder meer (vaak ingrijpende) aanpassingen van de inhoud van het onderwijs, van curricula, roosters, de studentbegeleiding, de toetsing, van ondersteunende (administratieve, studentvolgende) systemen en een cultuuromslag bij alle betrokkenen.

2.1 Vraagstuk: complexiteit verandertraject

Instellingen die betrokken zijn geweest bij de experimenten leeruitkomsten spreken over een ingrijpend verandertraject, dat omvangrijker en complexer is dan tevoren gedacht (ResearchNed, 2021). Voor veel opleidingen lag er vanaf de start van de experimenten een drievoudige uitdaging, namelijk een combinatie van:

- een ingrijpende innovatie van de opleiding en de organisatie daarvan;
 - o Bij veel bekostigde hogescholen is zichtbaar dat er in 2020 geen twee deeltijdroutes meer naast elkaar bestaan (wettelijk niet mogelijk); het flexibele concept is de gangbare route.
- een (vaak autonome) sterke groei in de instroom in de deeltijdopleidingen die moest worden opgevangen;
- een noodzakelijke omslag in cultuur en attitudes ten opzichte van onderwijs bij docenten en studenten.
 - o In het flexibel onderwijsconcept moeten docenten de regie meer uit handen geven dan ze gewend zijn, en vaak op een andere manier moeten worden beoordeeld/getoetst.. Niet zozeer om te controleren of bepaalde kennis is geconsumeerd, maar of beroepsgerichte leeruitkomsten zijn gerealiseerd. Dat vergt een andere opstelling en deels andere vaardigheden van docenten.
 - o Docenten/examinatoren moeten bovendien meer overzicht hebben van de gehele opleiding, (meer dan alleen) vakdocent zijn en ook zicht hebben op (de aansluiting op) het werkveld. In de praktijk rapporteren instellingen dat veel studenten nog moeten wennen aan de zelfregie en daarin ook (beter) begeleid moeten worden.
 - o De docent als coach heeft in het flexibele onderwijsconcept een cruciale rol en het blijkt in de praktijk dat naarmate de docent beter in die rol en het flexibele onderwijsconcept zit, de studenten meer gebruik maken van de ruimte om het leertraject flexibel in te vullen.

Nu in het bestuursakkoord is afgesproken dat alle lerarenopleidingen, voortbordurend op de ervaringen uit het experiment, gaan werken met leeruitkomsten, zullen deze uitdagingen voor alle opleidingen gaan gelden. Complicerende factor is nu dat de hogescholen die al werken met leeruitkomsten verschillende benaderingen van flexibilisering hebben gekozen, die weer leiden tot verschillende organisatorische uitwerkingen. (Vergelijk bijvoorbeeld lerarenopleidingen die werken met 'standaardmaatwerk' en lerarenopleidingen die werken met 'gepersonaliseerde leerroutes').

¹⁴ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/04/15/researchned-rapport-evaluatie-experimenten-leeruitkomsten-deeltijd-en-duaal-hoger-onderwijs>

Ook het gelijktijdig ontwikkelen van regionale allianties/educatieve regio's en samen opleiden en professionaliseren (binnen een leven lang ontwikkelen) zorgen voor een nieuw scala aan mogelijkheden en kansen, die echter binnen de regio gezamenlijk gezien en ingericht moeten worden als het organisatorisch haalbaar wil zijn.

2.2 Vraagstukken met betrekking tot gestructureerde en flexibele leerpaden

Uit de onderzoeksresultaten van ResearchNed komt naar voren dat het flexibele concept niet elke student past. Daarbij geven ze in het rapport 'Evaluatie experimenten leeruitkomsten deeltijd en duaal hoger onderwijs' de volgende aanbevelingen:

- Gelet op de verschillende voorkeuren bij studenten, om een optimale deelname aan onderwijs te bereiken zouden zowel gestructureerde als flexibele leerpaden mogelijk moeten zijn. Dat stuit echter op de vraag hoe dat goed en doelmatig kan worden vormgegeven. Als een deel van de studenten flexibel leert en een ander deel een gestructureerd onderwijspad volgt, moet een opleiding meerdere leerwegen in stand houden, waarbij het de vraag is hoe dat duurzaam georganiseerd kan worden. Een mogelijkheid is dat opleidingen tussenvormen van gestructureerd en flexibel onderwijs gaan aanbieden, met deels bijvoorbeeld ook leerwegafhankelijke toetsen. Dat kan een goede oplossing zijn voor zowel opleiding als voor deelnemers, maar heeft als risico dat het flexibele concept verwatert. Wel blijkt uit de instellingsgesprekken dat het denken vanuit leeruitkomsten ook prima past bij mengvormen en tevens goed kan passen bij initieel voltijds onderwijs. Daarmee kan binnen die tussenvormen zo goed mogelijk worden aangesloten bij de persoonlijke behoeftes en mogelijkheden van studenten. Bij veel instellingen is al zichtbaar dat het denken en werken vanuit leerwegaafhankelijke en beroepspraktijkgerichte leeruitkomsten wordt overgenomen door voltijdse opleidingen. Het staat opleidingen dan vrij om aan de leeruitkomsten (ook) een voorgestructureerde leerweg en leerwegaafhankelijke toetsing te verbinden.
- Het is wenselijk dat de voorgenomen wijziging van de WHW om ruimte te geven aan flexibel leren, zoveel mogelijk vrijheid laat aan instellingen en opleidingen om het deeltijd en duale (en zo gewenst en wettelijk mogelijk ook het voltijdse) onderwijs naar eigen inzichten zo optimaal mogelijk in te richten, met meer of minder gestructureerde leerpaden op basis van de gehanteerde leeruitkomsten. De belangrijkste waarborgen voor de kwaliteit van het onderwijs liggen dan bij (1) de kwaliteit van geformuleerde leeruitkomsten en (2) de kwaliteit van (leerwegaafhankelijke) toetsing/beoordeling.

De hierboven benoemde tegenstelling tussen 'gestructureerde leerroutes' en 'flexibele leerroutes' kan opgelost worden door leeruitkomsten altijd te verbinden aan leerwegaafhankelijke toetsing, en een voorgestructureerd leerpad te beschouwen als een van de mogelijke leerroutes die gevolgd kan worden. Door dit in de begeleiding van de studenten als voorkeursroute te behandelen, zullen de meeste studenten ook dit pad volgen. Voor de studenten die zeer bewust voor een ander pad kiezen, is dan even goed ruimte en hoeft de toetsing niet aangepast te worden.

De belangrijkste doelgroepen van de verschillende lerarenopleidingen kunnen ook een verschil maken in de behoeftes aan meer of minder voorgestructureerde leerpaden (vergelijk bijvoorbeeld

de instroom bij de tweedegraadsopleiding tot docent omgangskunde met een eerstegraadsleraar natuurkunde, en bij de opleiding theater met een opleiding leraar wiskunde).

Essentieel is de duidelijkheid die een opleiding geeft over de grenzen aan mogelijke keuzes voor de student, voortkomend uit de eigen begrenzing aan middelen (met betrekking tot docentbeschikbaarheid, online alternatieven, samenwerking met opleidingsscholen, andere instituten, etc.). Juist daarin is het goed om onderscheid te maken tussen verschillende vormen van flexibilisering en de organiseerbaarheid en betaalbaarheid voor een opleiding. Binnen samenwerkingsverbanden kan dan ook bewust gebruik gemaakt worden van elkaars aanbod, zodat daarmee de student meer keuzes kan krijgen (die echter kunnen verschillen in tijd, geld of moeite die de student daarin moet investeren).

2.3 Vraagstukken met betrekking tot onderwijslogistiek

Wat betekent flexibilisering van de opleiding voor de onderwijslogistiek? Daarover heeft Surf tien hogeronderwijsinstellingen geïnterviewd. De resultaten zijn verwerkt in het rapport 'Flexibele onderwijslogistiek voor flexibel onderwijs, oriëntatie en inventarisatie'.

Het rapport benoemt zeven speerpunten. Eén urgent speerpunt is de logistieke keten 'Curriculum > Onderwijs- en Examenregeling (OER) > Onderwijscatalogus > Studieplan > Inzetplanning > Roostering'. Deze keten maakt onderdeel uit van een groter onderwijslogistiekmodel, dat werd ontwikkeld door special interest group (SIG) Onderwijslogistiek. SURF heeft naar aanleiding hiervan een referentiemodel¹⁵ gepubliceerd om onderwijsinstellingen te ondersteunen om de logistieke keten zodanig in te richten dat flexibel onderwijs kan worden gefaciliteerd (zie bijlage 2). Dit model is gebaseerd op vijf principes die bepalend zijn voor het succes van onderwijslogistiek voor flexibel onderwijs:



15

1. **Samenwerking tussen onderwijs en onderwijsondersteuning:**
onderwijslogistieke vraagstukken direct bij het ontwerp van het onderwijs betrekken. Een goed werkende *student journey* voor flexibel onderwijs vraagt om een ketenbenadering van de organisatie.
2. **Gelaagdheid in onderwijslogistiek:**
de plek waar de onderwijslogistiek draait (de uitvoering), de plek waar de onderwijslogistiek wordt uitgedacht (het ontwerp), de plek waar de beloften aan de student worden geëxpliciteerd en de plek waar flexibel onderwijs raakt aan bestuurlijke onderwerpen, zoals identiteit en positionering.
3. **Nadruk op het ontwerp:**
tijdens ontwerpsessies worden knopen doorgehakt. De geëxpliciteerde kaders vormen de input en datgene waar de uitvoering mee aan de slag kan is de output.
4. **Flexibiliteitsparadox:**
standaardisering is een voorwaarde voor flexibiliteit. Vanuit de onderwijslogistiek bezien is het belangrijk dat afspraken zijn bepaald, op elkaar zijn afgestemd en passen bij gestelde kaders ten aanzien van haalbaarheid.
5. **De student journey als middelpunt:**

¹⁵ <https://www.surf.nl/files/2019-01/werkwijzer-referentiemodel-onderwijslogistiek.pdf>

Stel bij elke keuze de vraag wat het betekent voor de reis die de student binnen én buiten de instelling aflegt.

2.4 Vraagstukken met betrekking tot systemen

Tijdens de experimenten leeruitkomsten deeltijd en duaal hoger onderwijs (ResearchNed, 2021) bleek volgens ResearchNed (2021) dat interne systemen en processen nog bijna nergens goed op de experimenten waren ingericht. De aanpassing van de ict en de administratieve systemen liep veelal nog achter bij de conceptuele ontwikkeling van opleidingen. Die aanpassingen gingen vaak gebukt onder een oplopende complexiteit: instellingen ambiëren vaak om de systemen zo aan te passen dat alle flexibele elementen en vormen van *blended learning* daarin passen en ook dat de nieuwe opzet robuust is voor hogeschoolbrede aanpassingen en processen. Daarmee worden de ict-implicaties van de experimenten al snel een relatief complex en groot project. Instellingen verschilden in hoe ver ze hierin waren, maar overal vergde in 2018 de doorontwikkeling van systemen nog aandacht en investeringen. In 2020 blijkt dat de instellingen verdergaande stappen hebben gezet om systemen en de organisatie op flexibel leren aan te passen.

Enkele voorbeelden van systeemvraagstukken:

- Kan het gebruikte studentinformatiesysteem (SIS) studieplannen koppelen aan individuele studenten?
- Kan het inschrijfsysteem inschrijving op flexibele momenten aan?
- Kan het roostersysteem kortcyclische roostering aan?
- Kan het roostersysteem variabele roostering op basis van inschrijving van studenten aan?
- Kan toetslogistiek flexibele momenten van toetsing aan?
- Kan het archiveringssysteem het archiveren van complexe portfolio's (met beeldmateriaal) aan?
- Kan het systeem de verschillende studieplannen aan?
- Kan het systeem onderscheidt behouden tussen bekostigde studenten, niet-bekostigde studenten en niet-bekostigde cursisten?
- Hoe wordt bij cursisten de betaling netjes afgehandeld?



16

2.5 Aanbevelingen ten aanzien van organisatorische vraagstukken

- Een goed werkende *student journey* voor flexibel onderwijs vraagt om een ketenbenadering van de organisatie.
- Stel bij elke keuze de vraag wat het betekent voor de reis die de student binnen én buiten de instelling aflegt.
- Een denktank op organisatorisch gebied (met vertegenwoordiging vanuit de verschillende regio's) die de kansen verkent en de eventuele wrijvingen onderkent, kan waardevolle concrete aanbevelingen voor afstemming doen.

3. Financiële vraagstukken

3.1 Vraagstuk: flexibilisering en bekostiging

Flexibilisering is met name ingegeven vanuit de gedachte 'levenlang ontwikkelen'. Dit betekent dat het verschil tussen bekostigd en onbekostigd, tussen opleiding en professionalisering, en verschillen tussen routes vanuit financieel oogpunt opnieuw bekeken moeten worden. Want als lerarenopleidingen flexibel zijn, dan is het niet logisch dat er nog een aparte route voor zijinstromers zou zijn (of voor vwo'ers, of andere doelgroepen), aangezien de opleiding zich dan altijd aanpast aan de situatie van de student/studentgroep.

Een bekostigingssysteem dat toegaat naar onderwijs dat per jaar (of zelfs een deel daarvan) wordt bekostigd in plaats van per opleiding geeft een heel ander beeld. Aandachtspunt daarbij is bekostiging per studiepoint dat tot ongewenst 'opknippen in kleine stukjes' en verhoogd 'spokkelgedrag' kan leiden.

- Wat voor bekostigingssysteem is wenselijk voor flexibilisering?
- Is het wenselijk om onderscheid te maken tussen bekostiging van een opleidingstraject dat leidt naar een formeel diploma, en het volgen van los onderwijsaanbod, in het kader van professionalisering of verkenning van de arbeidsmarkt? Dan zou dat laatste via valideringsmogelijkheden weer tot een aangepast opleidingstraject kunnen leiden zodra de student het eerder gevolgde onderwijs kan inzetten binnen een heel opleidingstraject.

Veel managementinformatie is gebaseerd op standaarden die uitgaan van het meten van studievoortgang/studiesucces aan de hand van behaalde EC's binnen een bepaalde tijd. Dit gaat er met flexibilisering heel anders uitzien: Studenten kunnen eerder klaar zijn met een opleiding, maar kunnen ook tussentijds stoppen en twee jaar later weer verdergaan.

- Hoe verhoudt flexibel studeren (zoals bovenstaand voorbeeld) zich tot de huidige manier van bepalen van studierendement en bekostiging?
- Wanneer spreek je van langstudeerders?

Voor de noodzakelijke organisatorische veranderingen die flexibilisering met zich meebrengt ten aanzien van bijvoorbeeld ict-investering of ten aanzien van flexibilisering van personele inzet, is het noodzakelijk dat niet alleen de student gerelateerde kosten en inkomsten in kaart brengt maar ook de (incidentele investeringen en hogere kosten ten aanzien van ondersteuning van de studentreis (bijvoorbeeld ict-licenties). Dat betekent dat de overhead stijgt en de (vaste voet) dekking die je nodig hebt om de flexibele studentreis te borgen mee moet bewegen.

3.2 Vraagstuk: bekostigd en onbekostigd

Algemeen geldt dat de lerarenopleidingen meer dan gemiddeld te maken hebben met onbekostigde studenten. Dit geldt met name voor de deeltijdopleidingen. In de deeltijdopleiding leraar economie bijvoorbeeld is het merendeel van de studenten onbekostigd. Het percentage onbekostigde studenten binnen deeltijdopleidingen bedraagt ca 50%. Voor sommige opleidingen zoals economie, loopt dit percentage op naar 60%. Voor een deel bestaat dit uit studenten die langstdurend zijn binnen de eigen opleiding voor een ander deel (ongeveer de helft) bestaat het uit studenten die bij een andere opleiding hun jaren hebben verbruikt.

Het streven vanuit het ministerie van OCW is dat de zijinstroom onder de reguliere deeltijd gaat vallen. Dat betekent voor de studenten daarmee het normale bachelorgetuigschrift behalen dat ook aan de reguliere student wordt afgegeven. Wanneer het studenten betreft die elders al een diploma hebben behaald, tellen deze studiejaren niet mee. De teller gaat dus opnieuw lopen. Deze studenten zijn daarmee bekostigd.

Bij de bekostigde hogescholen is het volgens ResearchNed (2021) naar verwachting met name lastig om het flexibel concept goed in te richten voor kleine opleidingen en bij de niet-bekostigde instellingen leidt de behoefte aan meer individuele begeleiding en maatwerk bij toetsing mogelijk tot kostenstijgingen.

3.3 Vraagstuk: kosten flexibilisering zijinstroom

Schoolbesturen kunnen voor zijinstromers met een geschiktheidsverklaring bij DUO een subsidie aanvragen van maximaal 20.000 euro voor een tegemoetkoming in de kosten van de scholing en begeleiding van een zijinstromer (ResearchNed).¹⁶ Het ministerie van OCW wil ook in de toekomst zijinstroom stimuleren en denkt daarom samen met scholen na over een duurzame invulling van het zijinstroomtraject. Daarom brengt ResearchNed, in opdracht van het ministerie van OCW, in kaart hoeveel tijd en geld scholen, lerarenopleidingen en zijinstromers investeren in deze route naar het leraarschap. Het onderzoek richt zich op de zijinstromers die meteen voor de klas staan en voor wie het aanvragen van de subsidie voor zijinstromers mogelijk is. Het onderzoek brengt de kosten van gesubsidieerde zijinstroomtrajecten in het onderwijs in kaart, gespecificeerd naar deelposten. Ook worden financiële drempels beschreven die bij de deelname aan een zijinstroomtraject spelen.



Volgens het 'Eindrapport zij-instroom po, vo en mbo' (Regioplan, 2021) is er over het bestaansrecht van de subsidieregeling ZiB weinig discussie: "In alle sectoren en door alle partijen wordt de noodzaak van de subsidieregeling onderschreven. De subsidie, waarmee onder meer de scholing en begeleiding vergoed kunnen worden, helpt kandidaten (samen met de aanstelling) over de drempel om de overstap naar een baan in het onderwijs daadwerkelijk te maken. In alle sectoren en vanuit alle perspectieven wordt dit argument genoemd. Opleidingen en schoolbesturen zien bovendien een grote kostenpost voor de intensieve begeleiding van ZiB'ers op de scholen, zeker in de eerste fase van het traject. De begeleiding van ZiB'ers vraagt een forse investering en is cruciaal voor een succesvol ZiB-traject. De subsidie biedt hun hiervoor de benodigde financiële compensatie. Daarbij zijn er zeker vanuit het po, maar ook uit vo en mbo geluiden dat de subsidie de kosten niet dekt. De meeste besturen in het po en vo uit ons onderzoek stelden dat zij zonder de subsidie zijinstroom niet overwogen hadden. De subsidie zou dan ook moeten blijven bestaan zolang de arbeidsmarktsituatie vraagt om de instroom uit deze arbeidsmarktbron."

Op het moment dat de ZiB opgenomen gaat worden in de flexibele deeltijdopleidingen, dient zich de vraag aan hoe de bekostiging er uit gaat zien voor onderwijs en begeleiding van studenten die vooral op de werkplek begeleid worden. Als binnen flexibel opleiden en het verder vormgeven aan Samen opleiden en professionaliseren het onderscheid gaat vervagen tussen 'leren op de werkplek' binnen een baan in het onderwijs en 'leren op de werkplek' van een student binnen een

¹⁶ [Inzicht in kosten zij-instroom | Voion](#)

lerarenopleiding dan zullen bekostigingsmodellen (en onderwijsovereenkomsten) aangepast moeten worden aan inrichting van de werkplek als leeromgeving.

Bij het denken over financiële aspecten is het moeilijk om los te komen van de bestaande situatie, en nog moeilijker om andere bekostigingsmodellen te verkennen zonder die te kunnen toetsen aan de werkelijkheid. Toch is dat onmisbaar om flexibilisering van de lerarenopleidingen mogelijk en succesvol te maken.

3.4 Aanbevelingen ten aanzien van financiële vraagstukken

- De dit jaar gestarte pilot *EVC- en vrijstellingenbeleid* levert inzichten op in kosten en organiseerbaarheid en gaat dus waardevolle casuïstiek bieden om een vergelijking te maken in kosten en baten (voor opleiding en voor de student) als deze studenten niet alleen bij de start, maar ook gedurende de opleiding nog hun kennis en ervaring hadden kunnen verzilveren.
- Een aantal vertegenwoordigers vanuit het ministerie van OCW en andere relevante ministeries zou samen met een aantal vertegenwoordigers vanuit de lerarenopleidingen (met juridische, organisatorische, financiële en onderwijskundige kennis én verbeeldingskracht) een aantal alternatieve schetsen kunnen bedenken voor de toekomstige bekostiging van de lerarenopleidingen, daarbij verkennend welke consequenties die zouden kunnen hebben voor het onderscheid tussen bekostigd-onbekostigd.

Bijlage 1: Concepttekst *Wetsvoorstel leeruitkomsten hoger onderwijs*

Tijdens de totstandkoming van deze notitie was alleen wetsvoorstel voor de *Wet leeruitkomsten hoger onderwijs* bekend. In deze notitie is uitgegaan van dat wetsvoorstel. Dit wetsvoorstel is aangepast, maar de tekst van het aangepaste wetsvoorstel is nog niet openbaar gemaakt. Zodra de wet is vastgesteld en de definitieve wettekst openbaar is, zal bekeken worden of en zo ja hoe deze notitie bijgesteld moet worden. Dit zal resulteren in een definitieve versie van deze notitie.

Het doel van dit wetsvoorstel¹⁷ is om door middel van flexibeler, aantrekkelijker en toegankelijker hoger onderwijsdeelname en diplomering te bevorderen, en zo in behoeften van studenten en de arbeidsmarkt te kunnen voorzien. Dit wordt bereikt door instellingen in staat te stellen opleidingstrajecten af te stemmen op de specifieke situatie, kenmerken en behoeften van uiteenlopende doelgroepen studenten.¹⁸

De belangrijkste elementen uit het wetsvoorstel zijn:

- *Keuze bij instellingen*: Het is aan de instelling om te kiezen of een opleiding wordt opgebouwd uit een samenhangend geheel van eenheden van leeruitkomsten.
- *Leeruitkomsten*: Dit wetsvoorstel maakt het mogelijk eenheden van leeruitkomsten vast te stellen die betrekking hebben op een praktijkrelevante (beroeps)situatie, waarin (beroeps)producten worden gerealiseerd en (beroepsmatige) handelingen worden gedemonstreerd.
- *Studieplan*: Indien de student een opleiding volgt welke bestaat uit een samenhangend geheel van eenheden van leeruitkomsten, stelt het instellingsbestuur na overleg met de student ten minste twee keer per studiejaar een studieplan vast.
- *Studielast*: Wanneer de opleiding ervoor kiest om enkel met flexibele, vrije leerroutes te werken op basis van eenheden van leeruitkomsten en er geen programma van onderwijsseenheden wordt aangeboden, kan de instelling een alternatieve grondslag bepalen voor het toekennen van studiepunten aan eenheden van leeruitkomsten. Bij eenheden van leeruitkomsten worden de studiepunten die de studielast uitdrukken gebaseerd op het gewicht of relatieve belang van die betreffende eenheid van leeruitkomsten binnen de gehele opleiding of binnen de beroepspraktijk.
- *Propedeuse*: Bij hbo-bacheloropleidingen die bestaan uit een samenhangend geheel van leeruitkomsten kan het instellingsbestuur ervoor kiezen om geen propedeutische fase in te stellen.
- *BSA*: Het (bindend) studieadvies (BSA) is niet van toepassing op studenten die een opleiding volgen bestaande uit een samenhangend geheel van eenheden van leeruitkomsten.

¹⁷ Dit wetsvoorstel lag er toen de werkgroep startte en is inmiddels bijgesteld. De tekst van het huidige voorstel is nog niet openbaar gemaakt.

¹⁸ [Overheid.nl | Consultatie Wet leeruitkomsten hoger onderwijs \(internetconsultatie.nl\)](https://overheid.nl/consultatie/wet-leeruitkomsten-hoger-onderwijs-internetconsultatie.nl)

Bijlage 2: Referentiemodel voor onderwijslogistiek voor flexibel onderwijs

(SURF, 2019)¹⁹



¹⁹ <https://www.surf.nl/files/2019-01/werkwijzer-referentiemodel-onderwijslogistiek.pdf>