

Vergaderjaar 2023–2024

36 136

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

B

VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP¹

Vastgesteld 16 april 2024

1. Inleiding

De fractieleden van **GroenLinks-PvdA** hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorstel voor de Wet leeruitkomsten hoger onderwijs. Het idee om reeds opgedane werkervaring te kunnen honoreren in de opleiding, en daarmee tegemoet te komen aan de behoefte van een groep studenten die zich al op een andere manier heeft gekwalificeerd voor bepaalde leerdoelen, vinden deze leden een goede toevoeging aan het hoger onderwijs. Ook het feit dat er via een experiment ervaring is opgedaan met bepaalde opleiding spreekt deze fractieleden aan. Niettemin hebben de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie nog een aantal vragen.

De leden van de fractie van de **VVD** hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel Wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek houdende de verankering van eenheden van leeruitkomsten in die wet (Wet leeruitkomsten hoger onderwijs). Het wetsvoorstel geeft aanleiding tot het stellen van een aantal vragen.

De fractieleden van **D66** hebben met interesse kennisgenomen van het voorstel voor de Wet leeruitkomsten hoger onderwijs. Met deze wet krijgen volwassen studenten meer ruimte voor het creëren van persoonlijke leerroutes binnen hun gewenste opleiding. De persoonlijke leerroutes zullen ertoe leiden dat meer volwassenen zich op latere leeftijd kunnen laten omscholen. Met het instellen van leeruitkomsten komt de voorgestelde wet tegemoet aan de behoeften van studenten, onderwijs-

¹ Samenstelling:

Lagas (BBB), Jaspers (BBB), Van Knapen (BBB), Roovers (GroenLinks-PvdA), Veldhoen (GroenLinks-PvdA) (*ondervoorzitter*), Fiers (GroenLinks-PvdA), Ramsodit (GroenLinks-PvdA), Rosenmöller (GroenLinks-PvdA), Kaljouw (VVD), Geerdink (VVD), Rietkerk (CDA) (*voorzitter*), Doornhof (CDA), Van Meenen (D66), Belhirsch (D66), Van Kesteren (PVV), Nicolai (PvdD), Van Bijsterveld (JA21), Van Apeldoorn (SP), Talsma (CU), Van den Oetelaar (FVD), De Vries (SGP), Perin-Gopie (Volt), Van Rooijen (50PLUS), Van der Goot (OPNL).

instellingen en de arbeidsmarkt. Voor de fractieleden van D66 is toekomstbestendig onderwijs dat ruimte biedt voor een brede ontwikkeling belangrijk. Deze fractieleden hechten dan ook veel waarde aan deze nieuwe wet. Over het wetsvoorstel hebben zij wel een aantal vragen.

De leden van de **SP**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel leeruitkomsten hoger onderwijs en hebben daarover nog enkele vragen. Voornoemde leden delen ten dele de doelstellingen van dit wetsvoorstel, maar hebben op verschillende punten ook zorgen. Die betreffen enerzijds de mogelijke gevolgen voor de kwaliteit van het aangeboden onderwijs als gevolg van de in het wetsvoorstel opgenomen individualisering, en anderzijds de gevolgen voor de al hoge werkdruk in het hoger onderwijs.

De leden van de fractie van de **SGP** hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel leeruitkomsten hoger onderwijs. Dit is gebaseerd op ervaringen die vrijwel alleen zijn opgedaan in het hoger beroepsonderwijs, terwijl het wetsvoorstel ook van toepassing is op het wetenschappelijk onderwijs. Dit geeft de leden van de fractie van de SGP aanleiding tot een aantal vragen.

2. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

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

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

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

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

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

De fractieleden van D66 stellen dat verschillende wo-opleidingen in Nederland al werken met een soortgelijk systeem als het systeem dat deze wet beoogt. Een goed voorbeeld hiervan zijn de Liberal Arts and Sciences-opleidingen, waarbij studenten zelf hun curriculum kunnen samenstellen.

Deze opleidingen laten goede resultaten zien. Zo blijkt uit onderzoek van de Universiteit Maastricht dat het volgen van een Liberal Arts and Sciences-opleiding leidt tot betere baankansen dan het volgen van een klassieke bachelor.² De fractieleden van D66 vragen welke lessen de regering trekt uit de bestaande flexibele wo-opleidingen bij het invoeren van leeruitkomsten bij voltijdopleidingen op het hbo.

Is de regering het met de leden van de **SP**-fractie eens dat in het geïndividualiseerde traject dat met dit wetsvoorstel mogelijk wordt gemaakt de belangrijke socialisatie-functie van onderwijs deels verloren zal gaan? Klopt het, zo vragen voornoemde leden, dat er minder contact zal zijn met en begeleiding van docenten voor studenten die dit nieuwe pad volgen? Is regering het met de leden van de SP-fractie eens dat opbouw en samenhang van bestaande curricula mede bedoeld zijn om kwaliteit van het onderwijs te borgen en dat bij de flexibilisering die dit wetsvoorstel beoogt deze opbouw en samenhang deels verloren gaan? Kan de regering reflecteren op wat dit mogelijk zou kunnen betekenen voor de kwaliteit van het onderwijs?

3. Amendement-Krul³

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

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

² Milan Kovačević, Teun J. Dekker en Rolf van der Velden. «Employability Development in Undergraduate Programmes: How Different Is Liberal Arts Education?» *Teaching in Higher Education*, (2023), 1–21.

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

4. Gevolgen (m.u.v. financiële gevolgen)

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

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

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

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

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

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

De huidige krapte op de arbeidsmarkt vraagt volgens de fractieleden van D66 om een onderwijsstelsel dat hierop aansluit. Door het werken met leeruitkomsten kunnen volwassenen zich op latere leeftijd makkelijker laten omscholen, zonder een volledig nieuwe opleiding te hoeven volgen.

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

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

De fractieleden van D66 hopen daarmee dat deze wet op de lange termijn bijdraagt aan een oplossing voor de krapte op de arbeidsmarkt. Wat zijn volgens de regering de gevolgen van de Wet leeruitkomsten hoger onderwijs op de arbeidsmarkt van de toekomst?

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

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

5. Uitvoering

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

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

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

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

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

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

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

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

De fractieleden van de **SGP** stellen dat universitaire lerarenopleidingen een substantiële praktijkcomponent omvatten en dus van het toepassen van leeruitkomsten gebruik zouden kunnen maken. Dit zou een bijdrage kunnen leveren aan het aanpakken van het grote lerarentekort in Nederland. Is bekend in hoeverre de universitaire lerarenopleidingen mogelijkheden zien om met leeruitkomsten te gaan werken teneinde het aantal academisch opgeleide docenten te verhogen? Welke eventuele belemmeringen zien zij en hoe kunnen deze worden weggenomen? Welke toegevoegde waarde heeft het wetsvoorstel boven het gebruik van het geven van vrijstellingen op basis van een middels assessment vastgestelde EVC's (Eerder Verworven Competenties), dat bij de universitaire lerarenopleidingen al geruime tijd gebruikelijk is?

6. Financiële gevolgen

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

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

7. Evaluatie

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

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap ziet de nota naar aanleiding van het verslag – bij voorkeur binnen **vier weken** – met belangstelling tegemoet.

De voorzitter van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
Rietkerk

De griffier van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
Dragstra