

> Retouradres Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap  
Mevrouw mr. drs. I.K. van Engelshoven  
Postbus 16375  
2500 BJ DEN HAAG

ATR, Adviescollege  
toetsing regeldruk  
Rijnstraat 50  
2515 XP Den Haag

Postbus 16228  
2500 BE Den Haag

**Onze referentie** MvH/RvZ/MR/cd/ATR1785/2021-U064

**Uw referentie**

T 070 310 86 66  
E [info@atr-regeldruk.nl](mailto:info@atr-regeldruk.nl)  
[www.atr-regeldruk.nl](http://www.atr-regeldruk.nl)

Datum 15 juli 2021  
Betreft Wet leeruitkomsten hoger onderwijs

Geachte mevrouw Van Engelshoven,

Het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) heeft op 2 juni 2021 het *Voorstel van wet tot wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek en de Wet studiefinanciering 2000 houdende de verankering van de mogelijkheid om een opleiding in te richten op basis van een samenhangend geheel van eenheden van leeruitkomsten (Wet leeruitkomsten hoger onderwijs)* ontvangen voor toetsing. Het wetsvoorstel is voor internetconsultatie aangeboden van 1 juni 2021 tot 12 juli 2021. De beoogde datum van inwerkingtreding van de wet is 1 juli 2022. ATR heeft op 29 juni 2021 aanvullend de 'Evaluatie experimenten leeruitkomsten deeltijd en duaal hoger onderwijs' (april 2021) en een nadere onderbouwing van de regeldruk ontvangen.<sup>1</sup>

In reactie op het advies van de 'Commissie Flexibel Hoger Onderwijs voor Werkenden' is in 2016 het experiment 'leeruitkomsten' gestart, gericht op het deeltijdonderwijs en het duaal onderwijs.<sup>2</sup> Op basis van de huidige wetgeving vormt een opleiding een samenhangend geheel van "onderwijseenheden" en heeft daarmee, behoudens eventuele keuzeonderdelen, een voor alle studenten gelijk onderwijsprogramma. Het voorliggende wetsvoorstel biedt de mogelijkheid "eenheden van leeruitkomsten" vast te stellen die betrekking hebben op een praktijkrelevante (beroeps)situatie. Studenten krijgen zodoende meer ruimte om werk- en levenservaring te verzilveren, bijvoorbeeld in de vorm van vrijstellingen. In de Strategische Agenda Hoger Onderwijs en Onderzoek 'Houdbaar voor de toekomst' (2019) is aangekondigd dat de mogelijkheid om te werken met leeruitkomsten in de wet wordt verankerd.<sup>3</sup>

### Toetsingskader

ATR beoordeelt de gevolgen voor de regeldruk aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nuloptie (nut en noodzaak): is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?

<sup>1</sup> [Kamerbrief over eindevaluatie experiment leeruitkomsten - flexibilisering deeltijd en duaal hoger onderwijs | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#)

<sup>2</sup> [adviesrapport-flexibilisering-hoger-onderwijs.pdf \(nationaal-kenniscentrum-etc.nl\)](#)

<sup>3</sup> [Strategische agenda hoger onderwijs en onderzoek | Publicatie | Rijksoverheid.nl.](#)

3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

### *1. Nut en noodzaak*

Het doel van dit wetsvoorstel is om door middel van flexibeler, aantrekkelijker en toegankelijker hoger onderwijs, deelname en diplomering te bevorderen om zodoende 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. Het gaat daarbij om alle doelgroepen die vallen onder de reikwijdte van de wettelijke taak van instellingen, zoals jongvolwassenen die doorstromen vanuit het voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs, en werkenden en werkzoekenden die een kwalificatie in het hoger onderwijs willen behalen. Gepersonaliseerde leerroutes kunnen het hoger onderwijs toegankelijker en effectiever maken. Uit onderzoek van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) blijkt dat de deelname van volwassenen aan formele scholing in Nederland, met name in het hoger onderwijs, lager is dan in andere EU-landen. Volgens de toelichting heeft het wetsvoorstel mogelijk positieve gevolgen voor specifieke groepen mensen, zoals jonge alleenstaande moeders, mensen met een migratieachtergrond, mensen die mantelzorg verlenen en mensen die zich willen omscholen.

Het college constateert dat de ambitie van het voorliggende wetsvoorstel is het hoger onderwijs voor diverse doelgroepen toegankelijk(er) te maken. De toelichting maakt deze ambitie echter niet concreet. Hierdoor is het niet goed mogelijk om (bij een evaluatie) te bepalen of de maatregel succesvol is geweest.

- 1.1 Het college adviseert concrete doelstellingen te formuleren met betrekking tot de onderwijsdeelname van de doelgroepen waarvoor het voorstel uitkomst moet bieden.**
- 1.2 Het college adviseert een evaluatiebepaling op te nemen waarin is aangegeven op welke aspecten de wet zal worden geëvalueerd.**

### *2. Minder belastende alternatieven*

Het recht van studenten op studiebegeleiding is wettelijk geregeld. Dit wetsvoorstel specificereert dit recht nader voor studenten die deelnemen aan een opleiding die bestaat uit een samenhangend geheel van eenheden van leeruitkomsten. Het instellingsbestuur en de betreffende student zijn wettelijk verplicht "ten minste twee keer per studiejaar" een studieplan vast te stellen. Hierin worden hoofdzakelijk de afspraken vastgelegd over het programma van de student, de beoordeling daarvan, de begeleiding en eventuele validering. In het geval er een onderwijsarbeidsovereenkomst is opgesteld (leren op de werkplek) wordt deze als bijlage opgenomen bij het studieplan. Volgens de toelichting is het studieplan bedoeld om periodieke gesprekken tussen de student en opleiding te faciliteren over de invulling van de (delen van) de flexibele leerroute en zodoende "houvast" te bieden.

De diversiteit aan opleidingen, studenten en hun wijze van deelnemen aan een opleiding is naar verwachting groot. Hierdoor acht het college het denkbaar dat de verplichting "ten minste twee keer per studiejaar" een studieplan vast te stellen, niet altijd zinvol en

proportioneel zal zijn, met als risico dat de studieplannen slechts 'papieren tijgers' zijn. Het college acht het effectiever om de opleidingen zelf te laten bepalen hoe en wanneer de afspraken met studenten over bijvoorbeeld de begeleiding, worden gemaakt.

## **2.1 Het college adviseert de verplichting te schrappen om ten minste twee keer per studiejaar een studieplan vast te stellen, aangezien het recht van studenten op studiebegeleiding al wettelijk is geregeld.**

### *3. Werkbaarheid*

In de Strategische Agenda Hoger Onderwijs en Onderzoek 'Houdbaar voor de toekomst' is opgenomen dat deze vorm van flexibel onderwijs niet alleen gaat gelden voor de duale opleidingen en deeltijdopleidingen, zoals in het experiment, maar ook voor voltijdonderwijs. Het uitgangspunt is dat de onderwijsinstelling, met instemming van de medezeggenschap, bepaalt voor welke opleidingen en varianten er gewerkt wordt met eenheden van leeruitkomsten. De Onderwijsraad heeft eerder gewezen op de grenzen en keerzijden van flexibilisering. Hij heeft geadviseerd "permanente educatie" een structurele plek in het onderwijsstelsel te geven. In het advies over de Strategische Agenda Hoger Onderwijs en Onderzoek pleit de Onderwijsraad vervolgens voor een visie voor de langere termijn en op het hele onderwijsstelsel.<sup>4</sup> ResearchNed stelde vast dat op basis van de evaluatie niet kan worden bepaald hoe het flexibel onderwijs zich verder zal ontwikkelen.<sup>5</sup> Niet duidelijk is of deeltijd/duale opleidingen zich gaan specialiseren in flexibel onderwijs, beide concepten (gestructureerd en open) gaan aanbieden of gaan inzetten op tussenvormen. Ook de invulling bij de voltijdse opleidingen is nog niet duidelijk. Het college constateert dat hiermee ook nog geen zicht bestaat op welke invloed het wetsvoorstel zal hebben op het onderwijsbestel als geheel (publiek en privaat), met als gevolg dat ook niet duidelijk is of het wetsvoorstel uiteindelijk werkbaar zal zijn voor alle betrokkenen in dat bestel.

## **3.1 Het college adviseert in de toelichting nader in te gaan op de mogelijke uitwerking van het wetsvoorstel op de samenhang met andere delen van het onderwijsbestel.**

### *4. Gevolgen regeldruk*

De toelichting bij het voorstel bevat een uitgebreide regeldrukparagraaf. Deze wijst op het brede draagvlak onder hoger onderwijsinstellingen voor het wetsvoorstel. Tegelijkertijd is de verwachting dat de regeldruk toeneemt voor hoger onderwijsinstellingen die ervoor kiezen om met eenheden van leeruitkomsten te gaan werken. De regeldruk wordt geraamd op ruim € 14 miljoen voor intake, advies, validering en studieplan. Vervolgens wordt 15% in mindering gebracht in verband met efficiëntievoordelen die volgens de toelichting optreden in het geval meerdere opleidingen binnen eenzelfde hoger onderwijsinstelling kiezen voor het werken met leeruitkomsten. De raming komt dan op bijna € 12 miljoen.

---

<sup>4</sup> [Doorgeschoten differentiatie in het onderwijsstelsel | Advies | Onderwijsraad](#) (februari 2019); [Advies Strategische agenda hoger onderwijs en onderzoek | Advies | Onderwijsraad](#) (januari 2020).

<sup>5</sup> 'Evaluatie experimenten leeruitkomsten deeltijd en duaal hoger onderwijs' (ResearchNed, april 2021), p. 15: [Kamerbrief over eindevaluatie experiment leeruitkomsten - flexibilisering deeltijd en duaal hoger onderwijs | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#)

Het college constateert dat de berekening van de regeldrukgevolgen op een aantal punten onduidelijk of onvolledig is:

- Niet duidelijk is op welke periode de raming van de regeldruk betrekking heeft. De Rijksbrede methodiek schrijft voor dat duidelijk moet zijn wat de regeldrukgevolgen op jaarbasis zijn.
- Niet duidelijk is waar de reductie van 15% van de regeldrukkosten vanwege efficiëntievoordelen op is gebaseerd. De transitie naar onderwijs op basis van leeruitkomsten is nog in volle gang. Een vermindering van de regeldruk ligt daarom niet voor de hand.
- De eenmalige kosten voor het aanschaffen van een nieuw studentvolgsysteem, het bevorderen van de deskundigheid van docenten en het opstellen van leeruitkomsten ontbreken in de regeldrukberekening. Uit de evaluatie blijkt dat het inrichten van een opleiding op basis van leeruitkomsten "een grote en brede omslag" vraagt van de onderwijsinstellingen. Het college wijst in dit verband op het belang voor werkenden/(aspirant-)studenten, onderwijsinstellingen en werkgevers om een persoonlijk (digitaal) leerdossier te ontwikkelen voor een goede borging en uitwisseling van informatie en voor vermindering van regeldruk op de langere termijn.
- De eventuele regeldrukgevolgen voor studenten voor de intake, de validering van eerder verworven kennis, inzicht en/of vaardigheden en het studieplan zijn niet gekwantificeerd.
- De eventuele kwalitatieve en kwantitatieve regeldrukgevolgen voor de niet-bekostigde instellingen zijn volgens de toelichting niet in beeld gebracht, omdat gegevens van het niet-bekostigde onderwijs niet openbaar zijn. ATR adviseert om (in overleg met de branche) inzichtelijk te maken of en zo ja welke, regeldrukgevolgen er zijn voor de niet-bekostigde onderwijsinstellingen.
- De gevolgen voor de regeldruk die voortvloeien uit (veranderende) eisen met betrekking tot de bekostiging, de verantwoording en het toezicht zijn niet in beeld gebracht.

**4.1 Het college adviseert de onduidelijkheden en omissies in de berekening van de regeldruk weg te nemen, conform de Rijksbrede methodiek.**

Gelet op bovengenoemde bevindingen is het eindoordeel ten aanzien van de consultatieversie van dit voorstel:

**Niet indienen, tenzij met de adviespunten rekening is gehouden.**

Het college benadrukt dat dit dictum geen uitspraak is over de wenselijkheid van het voorstel. Het dictum betreft de kwaliteit van de onderbouwing van het voorstel.

In de verwachting u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd,

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees  
Voorzitter

R.W. van Zijp  
Secretaris