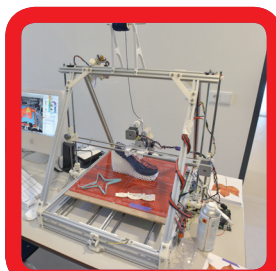




Flexibel hoger onderwijs voor volwassenen

Adviesrapport



Adviesrapport

Flexibel hoger onderwijs voor volwassenen

Adviescommissie 'Flexibel hoger onderwijs voor werkenden'

12 maart 2014

Voorwoord

De Nederlandse prestaties op het gebied van een leven lang leren blijven al lange tijd achter bij de ambities, terwijl de urgentie ervan alleen maar groter wordt. Nederland blijft op dit terrein ver achter bij zijn eigen ambities als kenniseconomie.

De teruglopende deelname van volwassenen aan het hoger onderwijs suggereert dat het deeltijd hoger onderwijs onvoldoende is afgestemd op de specifieke kenmerken en behoeften van de doelgroep.

In de adviescommissie werden naast ondergetekende de volgende leden op persoonlijke titel benoemd:

- Karl Dittrich
- Eric Fischer
- Leo Hartveld, later opgevolgd door Edwin Bouwers
- Niek Jan van Kesteren
- Paul Rüpp
- Antoine Wintels

De taak van de adviescommissie ‘flexibel hoger onderwijs voor werkenden’ luidde als volgt:

“Het uitbrengen van advies aan de minister over:

- versterking van de flexibiliteit en vraaggerichtheid van het hoger onderwijs voor de volwassen beroepsbevolking, leidend tot meer participatie van (werkende) volwassenen aan het hoger onderwijs en vergroting van het aandeel hoger opgeleiden in de beroepsbevolking, aansluitend op de vraag van de arbeidsmarkt;*
- welke beleidsinstrumenten daartoe op korte en lange termijn dienen te worden ingezet;*
- hoe de financiering van het hoger onderwijs voor deze doelgroep dient te worden vormgegeven, zodanig dat het bijdraagt aan de gewenste flexibiliteit en vraaggerichtheid, en*
- welke (wijzigingen in de) kaders in wet- en regelgeving nodig zijn om de gewenste versterking van de flexibiliteit en vraaggerichtheid van het aanbod hoger onderwijs voor werkenden te realiseren.”*

Vanwege de complexiteit van de materie heeft het opstellen van dit advies meer tijd gekost dan voorzien. Gelukkig bleken alle betrokken partijen doordrongen van de noodzaak werk te maken van verbeteringen in het hoger onderwijs voor volwassenen.

Ik wil de commissieleden hartelijk danken voor hun bijdragen aan het advies. Tot onze spijt zag Edwin Bouwers zich om persoonlijke motieven genoodzaakt zich terug te trekken als lid. Een bijzonder woord van dank aan Yvonne Bernardt en Patrick Leushuis die als deskundig secretariaat van de commissie bijzonder veel werk hebben verzet.

Ik hoop van harte dat het advies zal leiden tot een passend vervolg, en tot een grotere deelname van volwassenen aan een voor hen aantrekkelijk aanbod in het hoger onderwijs.

Voorzitter Commissie Flexibel Hoger Onderwijs voor Werkenden,



Alexander Rinnooy Kan

Inhoudsopgave

Voorwoord

Samenvatting

Inleiding

1	Het belang van hoger onderwijs voor de volwassenen beroepsbevolking	2
2	Ontwikkelingen en internationale vergelijking aanbod en deelname	4
2.1	Ontwikkeling aanbod en deelname bekostigd deeltijd hoger onderwijs	4
2.2	Ontwikkelingen deelname niet-bekostigde hbo-opleidingen	5
2.3	Internationale vergelijking deelname volwassenen aan deeltijd hoger onderwijs	6
3	Versterking van de flexibiliteit en vraaggerichtheid: wat werkt?	7
3.1	Succesfactoren privaat hoger onderwijs	7
3.2	Ervaringen projecten stimuleringsregelingen PLW	7
3.3	Associate degree	9
3.4	Lessen uit het buitenlandse hoger onderwijs voor volwassenen	9
3.5	Conclusies	11
4	Het advies	12
4.1	Hoofdpunten van het advies	12
4.2	Een ander financieringsmodel voor deeltijd hoger onderwijs?	13
4.3	Versterken van aanbod en deelname programma's Associate degree	19
4.4	Werken met leerwegaafhankelijk geformuleerde leeruitkomsten	20
4.5	Faciliteren van de vervlechting van formeel, non-formeel en informeel leren	21
4.6	Transfer of credits	23
4.7	Versterken van het online aanbod van onderwijs	24
4.8	Versterken van werkend leren	25
4.9	Wegnemen van belemmeringen in wet- en regelgeving	26
4.10	Versterken van de samenwerking publiek-privaat	27
4.11	Verankering in beleid	28
	Literatuur	29
	Bijlagen	
Bijlage 1	Feiten en cijfers	32
Bijlage 2	Open Universiteit	42
Bijlage 3	Belemmeringen in wet- en regelgeving	43
Bijlage 4	European Universities' Charter on Lifelong Learning	45
Bijlage 5	Uitwerkingsvragen vormgeving vraagfinanciering	46

Samenvatting

De deelname van volwassenen aan het hoger onderwijs heeft een stevige impuls nodig. De kennisintensivering van het werk leidt tot een doorgaande ontwikkeling van toenemende vraag naar hoger opgeleiden. Een stevige inzet op versterking van het innovatievermogen en de concurrentiekracht van de Nederlandse economie vraagt om meer kenniswerkers met de juiste vaardigheden en om intensivering van de aandacht voor flexibele en duurzame inzetbaarheid. Het optimaal benutten en ontplooiën van talent is ook van belang voor het welzijn van burgers en sociale cohesie in de samenleving.

Tegen deze achtergrond is de langjarige trend van dalende instroom en deelname van volwassenen aan het bekostigde deeltijd hoger onderwijs zorgwekkend. De deelname van volwassenen aan het hoger onderwijs in Nederland blijft sterk achter bij de deelname in andere vooraanstaande kennis-economieën, terwijl ook het percentage hoger opgeleiden in de beroepsbevolking in Nederland achterblijft.

Op grond van analyses van ontwikkelingen, aanpakken en ervaringen in binnen- en buitenland concludeert de adviescommissie dat succesvol deeltijd hoger onderwijs de volgende contouren kent.

- Het biedt mogelijkheden tot gefaseerde deelname aan (modulen van) opleidingen. Dit resulteert in studiepunten die te stapelen zijn en uiteindelijk leiden tot diploma's.
- Het onderwijs sluit aan bij de praktijkervaring van de volwassen deelnemer, sluit op maat aan bij wat mensen al kennen en kunnen en biedt mogelijkheden tot toepassing in en toetsing aan de praktijk.
- Het onderwijs is flexibel en efficiënt vormgegeven, onder meer doordat gebruik wordt gemaakt van tijd- en plaatsonafhankelijk leren met behulp van online onderwijs en van de mogelijkheden die de werkplek van de volwassen student biedt voor het uitvoeren van relevante leeractiviteiten.
- Er is sprake van een financieringssystematiek die de deelname van volwassenen aan het hoger onderwijs stimuleert en bijdraagt aan een flexibele en vraaggerichte vormgeving van dat onderwijs.

Om meer flexibiliteit in het deeltijd hoger onderwijs te realiseren en de deelname van volwassenen te stimuleren, stelt de commissie voor een aantal experimenten en pilots te starten en daarnaast op korte termijn een aantal 'no regret maatregelen' door te voeren.

1 Aanpassingen gericht op financiering

a. Start experimenten met vraagfinanciering. Bij vraagfinanciering ontvangen studenten beurzen of vouchers die zij kunnen gebruiken voor diplomagerichte deelname aan (modulen van) geaccrediteerde opleidingen van publieke of private aanbieders. Vraagfinanciering stimuleert instellingen vraaggericht te gaan werken en tot een meer aansprekende, flexibele inrichting van het deeltijd-onderwijs te komen. Bij vraagfinanciering zijn de huidige publieke aanbieders niet meer gebonden aan beperkingen ten aanzien van vestigingsplaats en mogen zij studenten ook werven en inschrijven voor deelname aan onderdelen van deeltijdopleidingen, zodat gefaseerde deelname mogelijk wordt voor de volwassen deeltijdstudent. Er is op die punten dan sprake van een gelijk speelveld tussen publieke en private aanbieders. En vraagfinanciering stimuleert naar verwachting de vraag van volwassenen, doordat de vouchers hen prikkelen tot deelname aan deeltijdopleidingen.

Hoewel vraagfinanciering voordelen heeft, adviseert de commissie niet om over te gaan tot brede invoering van vraagfinanciering, maar om eerst te experimenteren. De effecten op toename van deelname en diplomering zijn onvoldoende zeker en voorspelbaar. De positieve effecten die gevonden zijn in buitenlandse empirische studies zijn niet zonder meer een garantie voor effecten in de Nederlandse context. Er is ook sprake van veel vormgevingsvragen, bijvoorbeeld over de wijze waarop diplomagerichtheid van de deelname het best kan worden gestimuleerd. En er zal aandacht moeten zijn voor het beperken van de nadelen die vraagfinanciering met zich meebrengt, zoals een complexe uitvoeringsorganisatie, verzwarende van administratieve lasten en verdringing van private

investeringen in deelname aan deeltijdopleidingen.

De experimenten moeten daarom worden benut om ervaring op te doen met de vormgeving van vraagfinanciering en inzicht te krijgen in de effecten op deelname, diplomering, kwaliteit en ontwikkeling van het aanbod. De opzet van de experimenten moet zodanig representatief zijn dat de resultaten van de effectmeting te generaliseren zijn en een gedegen basis opleveren voor besluitvorming over toekomstig beleid.

De commissie stelt voor experimenten met vraagfinanciering uit te voeren in niet-bekostigde deeltijd masteropleidingen en deeltijdopleidingen Associate degree en hbo-bachelor, waarbij voucherbedragen beschikbaar worden gesteld voor deelname aan opleidingsonderdelen van substantiële omvang (minimaal 30 studiepunten) en waarbij diplomagerichte deelname wordt gestimuleerd met diplomabonussen. De vouchers kunnen door deeltijdstudenten worden besteed bij zowel private als publieke aanbieders van geaccrediteerde deeltijdopleidingen. Specifieke doelgroepen, zoals werkzoekenden, zouden ook gebruik moeten kunnen maken van vouchers. Bekostigde deeltijdopleidingen die deelnemen aan de experimenten zien op vrijwillige basis af van reguliere (aanbod)bekostiging voor alle nieuw instromende studenten, zijn vrij in de keuze van vestigingsplaats en mogen studenten werven en inschrijven voor gefaseerde deelname aan onderdelen van deeltijdopleidingen.

Het is denkbaar dat zowel binnen als tussen de private en publieke instellingen voor hoger onderwijs in de komende tijd ook nieuwe, kansrijke ideeën ontstaan om meer volwassenen aan diplomagerichte opleidingen te binden. De commissie adviseert de minister in goed overleg met het veld proeftuinen te creëren voor dergelijke initiatieven, waar geëxperimenteerd kan worden met wet- en regelgeving.

b. Stel collegegeldkrediet beschikbaar voor deeltijdstudenten. Het collegegeldkrediet is een al bestaande leenfaciliteit, die op dit moment alleen beschikbaar is voor studiefinancieringsgerechtigde studenten. Deeltijdstudenten hebben geen recht op studiefinanciering. De commissie stelt voor om het collegegeldkrediet ook open te stellen voor deeltijdstudenten, omdat dit de toegankelijkheid van deeltijdopleidingen vergroot tegen relatief beperkte kosten en naar verwachting een positief effect zal hebben op de instroom van volwassenen in deeltijd hoger onderwijs.

2 Start pilots gericht op flexibilisering van de inrichting van het onderwijs. Om deeltijdonderwijs beter te laten aansluiten bij wat werkenden al hebben geleerd en meer ruimte te bieden voor differentiatie en flexibiliteit, is het van belang dat opleidingen worden omschreven in termen van leeruitkomsten. Werken met leeruitkomsten biedt goede mogelijkheden in de kwaliteitsborging de nadruk te leggen op (sturing op) gerealiseerd eindniveau en minder op input en procesfactoren als vaststaande onderwijsprogramma's, aantallen contacturen en uren studielast. Een dergelijke benadering met leeruitkomsten is essentieel om een diversiteit aan flexibele leertrajecten vorm te geven en tegelijkertijd standaardisering van de gewenste leerresultaten te kunnen waarborgen.

De leeruitkomsten zijn ook van belang om datgene wat mensen hebben geleerd buiten de opleiding (in cursussen en trainingen, bij andere opleidingen en door werkervaring) te kunnen waarderen en erkennen, zodat daar op maat op kan worden aangesloten.

Laat instellingen (of samenwerkingsverbanden) plannen indienen voor deelname aan deze pilots. Het doel van de pilots is om ruimte te bieden voor het werken met leeruitkomsten die leerwegonafhankelijk en meetbaar zijn geformuleerd. Vragen rond onduidelijkheid in de wetgeving dienen in deze pilots aan de orde te komen. Het is daarom van belang de NVAO en de Inspectie te betrekken bij de pilots, om een veilige ontwikkelruimte te bieden voor de instellingen en in samenwerking te komen tot een passende en efficiënte kwaliteitsborging bij het werken met leeruitkomsten en leerwegonafhankelijke beoordeling van flexibele leerwegen.

Koppel aan de pilots met leeruitkomsten ook pilots met accreditatie van onvolledige opleidingen die leiden tot een graad.

3 Versterk het aanbod van programma's Associate degree (Ad). Gelet op de verwachte ontwikkeling in de vraag naar hoger opgeleiden zullen meer werkende mbo-afgestudeerden een kwalificatie in het hoger onderwijs moeten halen en zal de doorstroom mbo-hbo versterkt moeten worden. De tweejarige Ad's verlagen de drempel en vergroten de toegankelijkheid van het hoger onderwijs. De Ad is nog relatief nieuw en onbekend en verdient een stevige impuls. De commissie ziet mogelijkheden daartoe in onder meer het versterken van de samenwerking tussen hogescholen en mbo-instellingen rond het aanbieden van Ad's en het verruimen van de bepalingen ten aanzien van vestigingsplaats van de Ad.

4 Versterk het aanbod en het gebruik van procedures voor validering in het hoger onderwijs. Door betere mogelijkheden om de resultaten van leren buiten de opleiding gewaardeerd en erkend te krijgen, wordt de drempel verlaagd om in te stromen in opleidingen. Deeltijdstudenten zijn doorgaans werkende volwassenen die hebben deelgenomen aan relevante cursussen en trainingen en relevante werkervaring hebben. Het is van belang dat daar in de opleidingen op wordt aangesloten, zodat de trajecten efficiënt worden ingericht en studenten niet meer hoeven te leren wat ze al kennen en kunnen. Om bestaande problemen rond overdraagbaarheid en acceptatie van evc-resultaten (ervaringscertificaten) te voorkomen is het van belang dat de verantwoordelijkheid voor valideringsprocedures in de nabijheid van examencommissies wordt belegd. Naar verwachting levert dit ook meer urgentiebesef op ten aanzien van het realiseren van flexibele opleidingstrajecten.

Roep een steunpunt validering in het leven dat door instellingen kan worden ingehuurd voor ondersteuning bij de ontwikkeling, uitvoering en kwaliteitsborging van valideringsprocedures. Het is primair van belang dat de instellingen zelf de verantwoordelijkheid nemen voor valideringsprocedures, maar het moet mogelijk zijn bij de uitvoering van die procedures hulp in te roepen van het steunpunt.

5 Laat instellingen afspraken maken over transfer of credits, waarmee studenten mogelijkheden krijgen om studiepunten in te brengen voor onderdelen van opleidingen die elders zijn gevolgd.

6 Versterk het online aanbod van onderwijs, bijvoorbeeld in een blended learning concept. Tijd- en plaatsonafhankelijk leren is voor de doelgroep volwassenen bij uitstek van belang, zodat zij zelf hun studieactiviteiten flexibel kunnen plannen, in combinatie met werk en privéactiviteiten. Creëer gunstige voorwaarden voor werkgevers en instellingen om gezamenlijk te investeren in de ontwikkeling van online leermiddelen en bevorder investering van middelen van O&O-fondsen in digitale platforms.

7 Versterk het gebruik van de werkplek van studenten voor leeractiviteiten in het kader van de opleiding. De overgrote meerderheid van volwassen deelnemers aan deeltijdopleidingen hebben een baan en de meesten van hen hebben een werkplek die relevant is voor de opleiding. Zorg dat de potentie van leren op de werkplek meer wordt benut en verbeter de borging van de kwaliteit van werkpleklernen. Verbreed samenwerking tussen instellingen en werkgevers rond onderzoek en innovatie met scholing en opleiding van werknemers, inclusief werkend leren.

8 Neem belemmeringen in wet en regelgeving weg

- a. Verruim de mogelijkheden voor werkend leren buiten de vestigingsplaats van de deeltijdopleiding, door een uitzonderingsregel op te nemen in de beleidsregel doelmatigheid die vergelijkbaar is met de uitzondering die geldt bij duale opleidingen.
- b. Zorg voor een gezamenlijke notitie van OCW, NVAO en Inspectie, waarin helderheid wordt gegeven over de ruimte die bestaande kaders bieden voor versterking van de flexibiliteit en vraaggerichtheid van het onderwijs.

9 Versterk de samenwerking publiek-privaat bij de ontwikkeling en uitvoering van deeltijdonderwijs, breidt het ontwikkelforum voor publiek-private vraagstukken uit voor vragen rond het scholen en opleiden van volwassenen en neem belemmeringen in de kaders voor publiek-private samenwerking weg.

10 Zorg voor verankering in beleid, onder meer door profilering op deeltijd hoger onderwijs voor volwassenen te verankeren in het beleid ten aanzien van profilering en prestatieafspraken, door de resultaten van experimenten en pilots te vertalen in passende en stimulerende kaders in wet- en regelgeving en door continuing professional education op te nemen in de set van indicatoren voor valorisatie.

Inleiding

De adviescommissie ‘Flexibel hoger onderwijs voor werkenden’ heeft van de minister van OCW de opdracht gekregen advies uit te brengen over te nemen maatregelen, die leiden tot een grotere deelname van de volwassen beroepsbevolking aan het hoger onderwijs en een (evenredige) vergroting van het aandeel en aantal volwassenen met een hoger onderwijs graad (Associate degree, Bachelor en Master). Daarbij gaf zij aan dat, om het aantal volwassen deelnemers en het aantal gediplomeerden in de volwassen beroepsbevolking te vergroten, de flexibiliteit en vraaggerichtheid moeten worden versterkt.

Het advies richt zich uitsluitend op het formeel kwalificerende deeltijd hoger onderwijs voor de volwassen beroepsbevolking en op versterking van de diplomagerichte deelname aan dat deeltijd hoger onderwijs. Dat betekent dat het advies geen betrekking heeft op kortdurende cursussen en trainingen (non-formele scholing) die niet leiden tot door de overheid erkende diploma’s en ook geen betrekking heeft op flexibilisering van het voltijdse hoger onderwijs voor jongeren, hoewel een aantal maatregelen in dit advies ook bijdraagt aan flexibilisering van dat onderwijs. In het eerste hoofdstuk wordt een beeld geschetst van de ontwikkelingen die zich in de maatschappij, op de arbeidsmarkt en in de Nederlandse kenniseconomie aftekenen. De beschreven ontwikkelingen leiden tot het inzicht dat het belang van het scholen en opleiden van de volwassen beroepsbevolking groeit, met name wat betreft het vergroten van het aandeel hoger opgeleiden in de beroepsbevolking.

In hoofdstuk 2 wordt beschreven welke ontwikkelingen zich in de afgelopen jaren hebben voorgedaan in het aanbod voor en de deelname van volwassenen aan hoger onderwijs. Uit de cijfers spreekt een duidelijk beeld van een neergaande tendens. De feiten en cijfers worden aangevuld met verklaringen voor deze tendens. Bij de bespreking van de ontwikkelingen worden ook vergelijkingen gemaakt met cijfers over de ontwikkelingen in een aantal andere landen, waarbij duidelijk wordt dat er in Nederland ruimte en noodzaak is voor verbeteringen.

In hoofdstuk 3 komen de lessen aan de orde die getrokken kunnen worden uit de ervaringen in Nederland en in een aantal andere landen: wat zijn gebleken succesvolle aanpakken om te komen tot een grotere participatie van de volwassen beroepsbevolking aan het hoger onderwijs? Welke vormen van flexibiliteit zijn daarbij van belang en wat zijn relevante issues en vragen die geadresseerd moeten worden?

De adviescommissie presenteert in hoofdstuk 4 het advies, in de vorm van hoofdpunten die naar het oordeel van de commissie logisch voortvloeien uit de analyses in de eerste drie hoofdstukken en maatregelen die bijdragen aan realisatie van die adviezen. Deze maatregelen zijn wenselijk en noodzakelijk en zouden moeten resulteren in nieuwe en ambitieuze doelstellingen op alle niveaus van dit belangrijke onderdeel van leven lang leren.

Hoofdstuk 1

Het belang van hoger onderwijs voor de volwassenen beroepsbevolking

Er tekenen zich ontwikkelingen af in de maatschappij en op de arbeidsmarkt, die leiden tot een toenemend belang van scholing en opleiding van de volwassen beroepsbevolking in het algemeen en versterking van de deelname aan hoger onderwijs door volwassenen in het bijzonder.

De rol van kennis is de afgelopen decennia sterk toegenomen. Het Centraal Planbureau concludeerde in haar Macro Economische Verkenningen (2010) bijvoorbeeld dat de te verwachten groei van de Nederlandse economie bijna volledig toe te schrijven zal zijn aan de stijging van de arbeidsproductiviteit. Het slimmer inzetten van arbeidstijd en het toepassen van kennis in verbeterde producten en diensten zijn belangrijke aanjagers van de economie.

Nederland heeft de ambitie om tot de top 5 van meest vooraanstaande kenniseconomieën te horen en een structurele plaats in de top 5 van de *Global Competitiveness Index* in te nemen. Dat betekent dat geïnvesteerd moet worden in versterking van de productiviteit, het innovatievermogen en de concurrentiekracht van de Nederlandse kenniseconomie. De urgentie van versterking van de productiviteit en het innovatievermogen en het belang van de rol die instellingen hoger onderwijs daarbij hebben in het kader van kenniscirculatie wordt ook benadrukt in het WRR-rapport 'Naar een lerende economie' (WRR, 2013)¹.

De maatschappelijke en private opbrengsten van investeringen in kennis zijn groot². De opbrengsten van doorleren zijn aantoonbaar het grootst in het hoger onderwijs en het hoogst voor mensen die starten uit een achterstandssituatie. De laatste jaren is het private rendement van opleidingen hoger onderwijs verder toegenomen³. Maar het gaat niet alleen om het toekomstig verdienvermogen van de Nederlandse economie en van het individu. Het benutten en ontplooiën van talent is ook van belang voor het welzijn van burgers en de sociale cohesie in de samenleving.

Door ontwikkelingen die zich in de komende jaren gaan voltrekken, zal de rol van kennis alleen maar verder toenemen. In de eerste plaats is sprake van voortschrijdende globalisering en technologische ontwikkeling en neemt de snelheid waarmee kennis wordt vernieuwd toe. De volwassen beroepsbevolking zal zich moeten blijven ontwikkelen, om inzetbaar te blijven en om een bijdrage te leveren aan innovatie en versterking van productiviteit.

Mede als gevolg van de kennisintensivering van het werk stijgt de behoefte aan hoogopgeleiden. Cedefop (2013) heeft prognoses gemaakt voor de ontwikkelingen in de vraag naar lager, middelbaar en hoger opgeleiden in alle landen van de Europese economische ruimte (EU27+). In tabel 1 zijn de prognoses voor de Nederlandse arbeidsmarkt in 2020 opgenomen, die duiden op een doorgaande groei in de vraag naar hoger opgeleiden.

Het beeld van de toenemende vraag naar hoger opgeleiden wordt door het CPB bevestigd. De vraag naar hoogopgeleide werknemers is in de afgelopen vijftien jaar sneller gestegen dan het aanbod. Het CPB kwalificeert inspanningen om de top van de middelbaar opgeleiden te stimuleren een hoger niveau te bereiken als 'kansrijk'. Een goede doorstroom van mbo naar hbo en het opscholen van werkende mbo'ers naar hbo-niveau zijn hierbij van belang.

¹ Ook de Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid (AWT) wijst in 'Kiezen voor Kenniswerkers' (augustus 2013) op het belang van goed opgeleide kenniswerkers voor een vitale economie en samenleving, voor toekomstige economische groei en concurrentiekracht en voor het innovatieve vermogen van de samenleving. Het AWT geeft aan dat er indicaties zijn dat er in de toekomst serieuze tekorten ontstaan aan kenniswerkers met de juiste vaardigheden.

² Met private opbrengsten wordt in dit verband bedoeld op inkomensontwikkeling en groei van productiviteit en winstgevendheid e.d. Bronnen zijn onder meer: *Kansrijk kennisbeleid*, CPB document No. 124, juli 2006; *Investeren en Terugverdienen*, Groot en Maassen van den Brink, SBO, 2003.

³ "Loonongelijkheid in Nederland stijgt. Vraag naar hoogopgeleiden stijgt verder, banen in het midden onder druk" (CPB Policy Brief 2012/06).

Tabel 1. Prognose ontwikkeling arbeidsmarktbehoefte in Nederland 2010-2020, naar kwalificatieniveaus

	Aantallen (x 1.000)			Verandering in %	
	2000	2010	2020	2000-2010	2010-2020
Hoger opgeleiden (ISCED-niveau 5 en 6)	1.997	2.982	3.876	+ 49,3%	+ 30,0%
Middelbaar opgeleiden (ISCED-niveau 3 en 4)	3.556	3.574	3.364	+ 0,5%	- 5,9%
Lager opgeleiden (ISCED-niveau 1 en 2)	2.527	2.204	1.634	- 12,8%	- 25,9%
Totaal	8.080	8.760	8.875	+ 8,4%	+ 1,3%

Bron: Cedefop, Skills Forecasts (juni 2013)

Flexibilisering arbeidsmarkt

De veranderingen in de arbeidsmarkt zullen zich in hoger tempo gaan voltrekken dan voorheen. Verwacht wordt dat de dynamiek qua groei en krimp van (deel)sectoren sterker wordt en dat het belang van (intersectorale) mobiliteit toeneemt. In het afgelopen voorjaar gesloten sociale akkoord wordt ingezet op een ontwikkeling 'van baan zekerheid naar werk zekerheid', als antwoord op verdergaande flexibilisering van de arbeidsmarkt en het waarborgen van inzetbaarheid en werkgelegenheid. Ook de veranderende samenstelling van de beroepsbevolking (meer ouderen, vrouwen, allochtonen en buitenlandse werknemers, meer hoger opgeleiden) leidt tot een toenemende heterogeniteit van de vraag naar scholing en opleiding en daarmee tot een toenemende behoefte aan flexibilisering van het aanbod van (hoger) onderwijs.

Vergrijzing en ontgroening

Het aandeel van ouderen op de arbeidsmarkt zal de komende jaren verder groeien. Beleid gericht op duurzame inzetbaarheid en langer doorwerken is in dat verband van belang. Over enkele jaren zal de uitstroom van ouderen uit de arbeidsmarkt groter zijn dan de instroom van jongeren en zal er dus sprake zijn van een krimpende beroepsbevolking. Dat leidt, ook gelet op de prognose dat de vraag naar arbeid juist zal groeien (zie tabel 1) tot een noodzaak de participatie op de arbeidsmarkt te vergroten en te zorgen voor adequate toerusting van de beroepsbevolking.

Groei deelname initieel hoger onderwijs

Er is, vooral sinds het midden van de jaren 90, sprake van een aanzienlijke groei van de deelname aan het hoger onderwijs, vooral in het hbo. Desondanks zal er sprake zal zijn van oplopende tekorten aan hoger opgeleiden. Dat betekent dat de noodzaak tot opscholing van de reeds werkzame beroepsbevolking verder zal toenemen.

Non-formele scholing draagt beperkt bij aan duurzame inzetbaarheid

Naast de deelname aan erkende opleidingen in het formele (hoger) onderwijs is de deelname aan cursussen en trainingen van belang. Het Sociaal en Cultureel Planbureau rapporteert⁴ dat de inhoud van de cursussen waaraan wordt deelgenomen vooral gericht is op de huidige beroepsuitoefening. Van substantiële niveau- of richtingveranderende cursussen is vrijwel geen sprake. De rol die non-formele scholing in de huidige vormgeving speelt bij de bevordering van duurzame inzetbaarheid moet daarom volgens het SCP niet worden overschat.

⁴ 'Aanbod van arbeid 2012' (SCP, 2013).

Hoofdstuk 2

Ontwikkelingen en internationale vergelijking aanbod en deelname

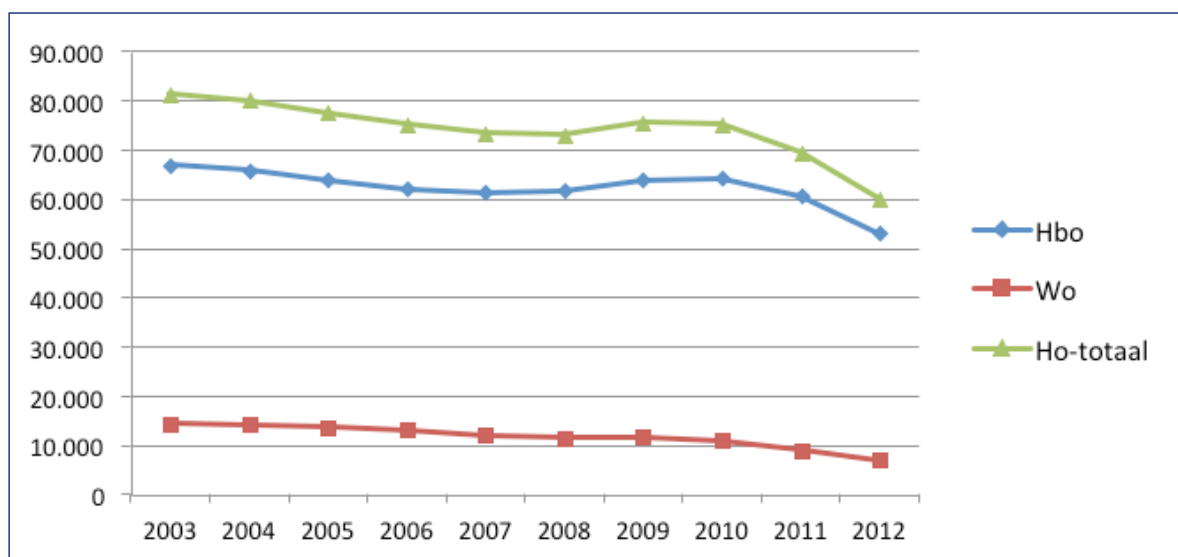
In dit hoofdstuk worden de ontwikkelingen in het aanbod voor en de deelname van volwassenen aan het hoger onderwijs aan de hand van feiten en cijfers beschreven en verklaard. Vergelijkingen met ontwikkelingen in andere landen laten zien dat er ruimte en noodzaak is voor verbeteringen.

2.1 Ontwikkeling aanbod en deelname bekostigd deeltijd hoger onderwijs

De deelname van de volwassen beroepsbevolking aan het hoger onderwijs vindt voor het overgrote deel plaats in het deeltijdonderwijs. Het aanbod van deeltijdopleidingen hbo-bachelor loopt in het Nederlands hoger onderwijs al een aantal jaren terug⁶. Het aanbod van deeltijdse Associate-degreeprogramma's, een graad die recent structureel is ingevoerd in het hbo, en van niet-bekostigde hbo-masteropleidingen is daarentegen groter geworden.

De deelname aan bekostigde deeltijdopleidingen in het hoger onderwijs daalt gestaag (zie figuur 1). Sinds het begin van deze eeuw is de instroom van eerstejaars deeltijdstudenten meer dan gehalveerd: van ruim 19.000 studenten in 2001 naar nog geen 8.000 in 2012⁷.

Figuur 1. Aantallen ingeschrevenen bekostigd deeltijd hoger onderwijs 2003-2012



Bron: DUO

Uit het onderzoek 'Kenmerken, wensen en behoeften deeltijd hoger onderwijs' van ResearchNed (2012) blijkt dat aan deze daling meerdere redenen ten grondslag liggen⁸.

- Instellingen geven veelal prioriteit aan deeltijdonderwijs en de doelgroep volwassenen. De prioriteit ligt bij (kwaliteit en rendement van) het voltijdonderwijs voor de doelgroep initiële, jongere studenten. Dit geldt voor het hbo en in nog sterkere mate voor het wo.
- Het deeltijdonderwijs is veelal een afgeleide van het voltijdonderwijs en in enkele gevallen (m.n.

⁵ In deze paragraaf zijn cijfers over aanbod en deelname bij de Open Universiteit (OU) niet meegenomen. De OU telt ongeveer 16.000 deelnemers. Zie bijlage 2 voor meer informatie over de OU.

⁶ Zie bijlage 1, tabel 1.1 voor cijfers over de ontwikkeling in het aanbod deeltijdopleidingen hoger onderwijs.

⁷ Zie bijlage 1, tabel 1.7 voor cijfers over ontwikkeling instroom deeltijd hoger onderwijs.

⁸ Dit sluit aan bij het beeld dat wordt geschetst in het rapport "Middelbaar en hoger onderwijs voor volwassenen" van de Onderwijsraad (2009).

in het wo) moeten deeltijdstudenten zelfs aanschuiven bij het voltijdonderwijs.

- Het deeltijdonderwijs is daardoor onvoldoende afgestemd op de specifieke kenmerken en behoeften van de doelgroep volwassenen / werkenden en de vraag van werkgevers. Kern van het probleem blijkt te zijn dat het deeltijdonderwijs onvoldoende flexibel en vraaggericht is.⁹

Aannemelijk lijkt dat daarnaast de financiële crisis en de maatregelen ten aanzien van tweede studies¹⁰ hebben bijgedragen aan de verscherpte daling in de meest recente jaren.

2.2 Ontwikkelingen deelname niet-bekostigde hbo-opleidingen

Er zijn geen onafhankelijke bronnen die inzicht geven in cijfers over deelname aan geaccrediteerde private opleidingen in het hoger onderwijs. Private opleidingen hoger onderwijs zijn niet aangesloten op centrale registratie door DUO. Deelname aan private opleidingen hoger onderwijs wordt ook niet door het CBS geregistreerd.

Een verzoek van de NRTO om de mogelijkheden voor aansluiting op BRON-HO te verkennen is recent gehonoreerd en er wordt gewerkt aan een implementatieplan. De commissie dringt er op aan dat dit implementatieplan zo spoedig mogelijk wordt uitgevoerd.

Uit een inventarisatie van de NRTO onder de leden blijkt dat ruim 55.000 studenten deelnemen aan geaccrediteerde hbo-opleidingen (m.n. deeltijd en duaal). De NRTO schat dat in totaal zo'n 80.000 studenten deelnemen aan geaccrediteerd privaat hoger onderwijs. De NRTO geeft aan dat de deelname aan het private aanbod van geaccrediteerde hbo-opleidingen in deze eeuw sterk is gegroeid en dat sinds de financiële crisis van 2008 sprake is van een ongeveer gelijkblijvende deelname aan private hbo-opleidingen.

Het grootste deel van de deelnemers aan niet-bekostigde hbo-opleidingen doet een studie in de sector Economie¹¹. Verder valt op dat in de sector Techniek een groter aantal studenten aan een private hbo-opleiding¹² deelneemt dan aan bekostigde hbo-deeltijdopleidingen.

2.3 Internationale vergelijking deelname volwassenen aan deeltijd hoger onderwijs

De deelname aan deeltijd hoger onderwijs in Nederland blijft sterk achter bij de deelname in een aantal andere vooraanstaande kenniseconomieën (zie figuur 2). Dit geldt ook voor de deelname van mensen van 30 jaar en ouder aan het hoger onderwijs¹³.

⁹ Dit sluit aan bij de betreffende analyse in het SER-advies "Werk maken van scholing" (2012).

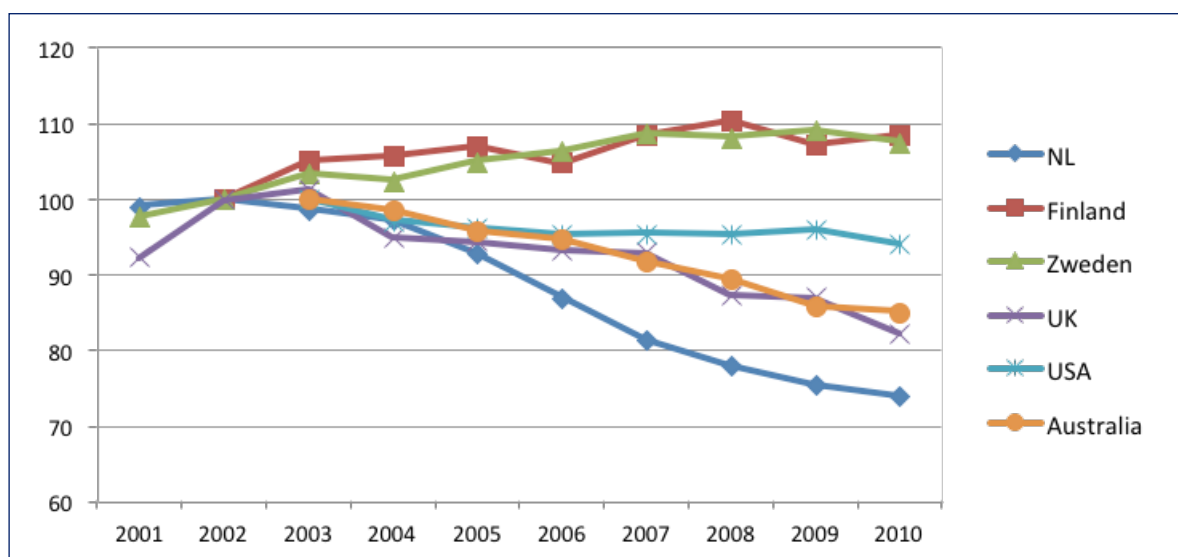
¹⁰ In 2010 is het 'één bachelor, één master beleid' ingevoerd. Dit houdt in dat studenten voor een tweede studie op hetzelfde niveau het (hogere) instellingscollegegeld moeten betalen. Uitzonderingen zijn tweede studies in de sectoren Zorg of Onderwijs en tweede studies die parallel aan de eerste studie worden gevolgd.

¹¹ Zie bijlage 1, figuur 1.2 voor een verdeling van de deelname naar sectoren privaat hbo.

¹² Dit betreft vooral Informatica(gerelateerde) opleidingen en Bouwkunde.

¹³ Zie bijlage 1, tabel 1.17

Figuur 2 Internationale vergelijking ontwikkeling aantallen deelnemers aan deeltijd hoger onderwijs (2002=100)



Bron: Cheps, 2013 (presentatie werkconferentie deeltijd hoger onderwijs, 21 maart 2013)

Het percentage hoger opgeleiden in de beroepsbevolking in Nederland blijft eveneens achter bij het aandeel hoger opgeleiden in andere vooraanstaande kenniseconomieën¹⁴. Dat rechtvaardigt de conclusie dat de grotere deeltijd deelname van volwassenen in andere landen niet het gevolg is van een inhaaleffect. Het betekent ook dat Nederland ten opzichte van die landen een achterstand heeft wat betreft het kwalificatieniveau van de beroepsbevolking. Mede gelet op de relatief sterke mate waarin de Nederlandse samenleving te maken heeft met ontgroening¹⁵, betekent dit dat verhoging van het kwalificatieniveau van de volwassen beroepsbevolking dringend noodzakelijk is.

¹⁴ Zie bijlage 1, tabel 1.18

¹⁵ Zie bijlage 1, figuur 1.1.

Hoofdstuk 3

Versterking van de flexibiliteit en vraaggerichtheid: wat werkt?

In dit hoofdstuk wordt aan de hand van analyses en evaluaties van ervaringen in Nederland en een aantal andere landen een beeld geschetst van de ‘werkzame bestanddelen’ van versterking van de flexibiliteit en vraaggerichtheid van het hoger onderwijs voor de volwassen beroepsbevolking. Welke lessen we in Nederland kunnen leren van het buitenland wordt beschreven aan de hand van een tweetal internationale studies.

3.1 Succesfactoren privaat hoger onderwijs

De door de NRTO gerapporteerde groei van de deelname aan private opleidingen in het hoger onderwijs in Nederland wordt veelal toegeschreven aan een grote mate van responsiviteit en flexibiliteit in het aanbod van private opleidingen. De betreffende private instellingen zijn primair gericht op de doelgroep volwassenen en op samenwerking met werkgevers rond het scholen en opleiden van medewerkers. Dat is voor private aanbieders ‘core business’.

Het aanbod is veelal modulair van aard en wordt (binnen opleidingskaders) waar mogelijk en gewenst inhoudelijk afgestemd op de vraag van de opdrachtgever. Een aantal private aanbieders maakt gebruik van afstandsonderwijs, wat deelnemers mogelijkheden biedt tot tijd- en plaatsafhankelijk leren. Eén van de voordelen van het niet-bekostigd onderwijs is gelegen in de mogelijkheid om maatwerk te leveren.

In het hoofdlijnenakkoord OCW-NRTO¹⁶ staat dat het gewenst is dat de overheid, nog meer dan in het verleden, gebruik maakt van de opleidings- en trainingscapaciteit van het niet-bekostigd onderwijs met name als het gaat om het opleiden van volwassenen.

Wat de bijdrage is van het niet-bekostigde hoger onderwijs aan het realiseren van meer hoger opgeleiden in de volwassen beroepsbevolking is niet bekend; cijfers over aantallen gediplomeerden en diplomarendement zijn niet publiekelijk beschikbaar. Ook hier dringt de commissie aan op het registreren en toegankelijk maken van deze data. Het SER-advies ‘Werk maken van scholing’ vermeldt dat de deelname aan privaat hoger onderwijs vooral deelname aan (clusters van) modules betreft en dat slechts een klein deel van de deelnemers de opleiding volgt met als doel een diploma te behalen.

3.2 Ervaringen projecten stimuleringsregelingen PLW

Vanuit de voormalige Projectdirectie Leren en Werken (PLW)¹⁷, een samenwerkingsverband van de ministeries van OCW, SZW en EZ, is een aantal stimuleringsregelingen uitgevoerd gericht op versterking van aanbod en deelname aan een leven lang leren. Stimuleringsregelingen gericht op het bevorderen van de deelname van volwassenen aan bekostigde hbo-opleidingen maakten daar deel van uit.

Stimuleringsregelingen evc en maatwerk werkend leren

De eerste hbo-stimuleringsregelingen¹⁸ waren gericht op het erkennen van verworven competenties (evc) en maatwerktrajecten werkend leren bij opleidingen in het bekostigde hbo. Aan de hand van evc-beoordelingen van alle vormen van leren (formele opleidingen, cursussen en trainingen en (werk)ervaring) kunnen deelnemers die instromen in een opleiding vrijstellingen aanvragen voor

¹⁶ Hoofdlijnenakkoord OCW-NRTO 2012-2016, 23 januari 2012.

¹⁷ De Projectdirectie Leren en Werken bestond van 2005 tot en met 2010.

¹⁸ In 2006 alleen gericht op evc, in 2007 en 2008 gericht op evc en maatwerk werkend leren

opleidingsonderdelen waarvan zij de beoogde leerresultaten aantoonbaar beheersen. Dat verlaagt de drempel voor instroom in een opleiding en stimuleert de deelname van volwassenen.

De kwantitatieve resultaten van de projecten zijn achtergebleven bij de ambities¹⁹. Toch hebben de projecten geleid tot positieve resultaten en veranderingen in de bestaande organisaties.

In de projecten is gebleken dat activiteiten van hogescholen op het gebied van versterking van aanbod voor en deelname van de doelgroep volwassenen alleen slagen als instellingen expliciete strategische keuzes maken, deze consequent vertalen in concreet beleid en actieplannen en sturen op flexibilisering van het onderwijsaanbod, de bedrijfsvoering en personele inzet.

Stimuleringsregeling leven lang leren in het hbo

Gezien de ervaringen in de projecten evc en maatwerk werkend leren is er met de vervolgeregeling 'leven lang leren in het hbo' (2009) voor gekozen om een beperkt aantal van zeven bekostigde hogescholen te ondersteunen. De projecten zijn uitgevoerd van begin 2010 tot eind 2011.

Uit de evaluatie²⁰ blijkt dat de kwantitatieve ambities zijn behaald: de betrokken hogescholen zijn erin geslaagd de beoogde groei in aantallen deelnemers (23+ en 30+) en aantallen contacten en contracten met werkgevers te realiseren.

De hogescholen hebben pilots uitgevoerd met aantrekkelijke opleidingsarrangementen. Flexibele instroommomenten en vormen van blended learning zijn gecreëerd vanuit een vraaggerichte aanpak. Uit de evaluatie is naar voren gekomen dat modulaire arrangementen en 'gestandaardiseerd maatwerk' haalbare vormen van flexibilisering zijn.

Door de projectleiders van de hogescholen zijn als succesfactoren geïdentificeerd:

- flexibilisering van het onderwijs naar inhoud (aansluiting op verworven competenties deelnemers) en vorm/organisatie (modularisering, werkpleklernen, e-learning e.d.);
- aanpassing van de organisatie: flexibilisering bedrijfsvoering, ontwikkeling van een ondernemende, marktgerichte organisatiecultuur en personeelsontwikkeling;
- gerichte inzet op co-makship, intensieve samenwerking met bedrijven en instellingen bij vraaggerichte vormgeving en organisatie van scholing en opleiding;
- verbinding van scholing en opleiding van volwassenen met (praktijkgericht) onderzoek en innovatie, in het kader van duurzame samenwerkingsrelaties met werkgevers.

3.3 Associate degree

Een belangrijke ontwikkeling in het hbo is de introductie van Associate-degreeprogramma's. Een Associate-degreeprogramma is een tweejarig programma binnen de hbo-bacheloropleiding dat leidt tot een nieuwe wettelijke graad: de Associate degree (Ad).

Tweejarige Ad-programma's binnen hbo-bacheloropleidingen passen goed in het streven naar flexibilisering van het hoger onderwijs en versterking van de deelname van volwassenen²¹. De drempel om een vierjarige opleiding te starten is voor velen te hoog; een tweejarige studie is beter te overzien en wordt daarom aantrekkelijker gevonden. Deelnemers kunnen later (alsnog) besluiten deel te nemen aan een tweejarig programma dat leidt tot een hbo-bachelordiploma²².

In de periode 2006-2010 is een groot aantal pilots met Ad-programma's gestart. Ongeveer de helft van de Ad'ers volgt het Ad-programma in deeltijd of in duale vorm. Het grote percentage deeltijders komt doordat het gros van de Ad'ers tot de beoogde doelgroep behoort: ongeveer de helft komt

¹⁹ Zie bijlage 1, tabel 1.22

²⁰ "Een leven lang leren in het hbo: lessons learned", Berenschot (2012).

²¹ De Ad is vooral bedoeld voor werkenden met een mbo-diploma en voor doorstromers vanuit het mbo.

²² Ongeveer de helft van de Ad-geëdiplomeerden stroomt (direct of na enige tijd) door naar de hbo-bacheloropleiding - zie bijlage 1, tabel 1.19

vanuit een werksituatie en circa een kwart komt rechtstreeks van het mbo. Het afronden van een Ad-programma heeft een positief effect op het functioneren op de arbeidsmarkt²³.

De Associate degree heeft een belangrijke toegevoegde waarde voor het Nederlandse hoger onderwijs. De Ad vult volgens de commissie-Veerman²⁴ “een belangrijke lacune in het Nederlands hoger onderwijsbestel op”, heeft aantrekkingskracht op nieuwe doelgroepen en sluit aan op een behoefte bij studenten, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties. In de Strategische Agenda²⁵ is een plan van aanpak aangekondigd voor de uitbreiding van het (bekostigde en private) Ad-aanbod, zodat de deelname kan uitgroeien tot 15% van het hbo-bachelor onderwijs. De Associate degree is inmiddels in wetgeving verankerd.

3.4 Lessen uit het buitenlandse hoger onderwijs voor volwassenen

Research voor Beleid heeft in 2010 een analyse gemaakt van de aanpak en ervaringen in landen waar de participatie van volwassenen aan het hoger onderwijs groter is dan in Nederland. Research voor Beleid geeft aan dat in die landen sprake is van een sterker ontwikkelde leercultuur en een overheidsbeleid dat meer stimulansen bevat voor instellingen om zich op (werkende) volwassen studenten te richten.

Uit de internationaal vergelijkende studie komt een aantal succesfactoren naar voren:

- intensieve samenwerking met werkgevers en afstemming van programma's op de wensen, behoeften en mogelijkheden van bedrijven en instellingen;
- flexibilisering van de organisatie en aanbiedingsvorm: modulair aanbod in combinatie met mogelijkheden tot gefaseerde deelname en ‘stapeling’ van modules, gebruik e-learning (afstandsleren), blended learning (combinatie e-learning/contactonderwijs) en werkend leren;
- flexibilisering van de inhoud van onderwijsprogramma's: aansluiten bij verworven competenties, afstemming van de inhoud op de mogelijkheden in de werksituatie e.d.;
- het bieden van (specifieke) financiële ondersteuning voor volwassenen om deelname aan hoger onderwijs te stimuleren (in de Angelsaksische landen betreft dit veelal leenfaciliteiten, in de Scandinavische landen compensatie loonderving en kinderopvang voor studerende ouders).

Research voor Beleid wijst daarbij in het bijzonder op een aantal voorbeelden van effectieve vormen van flexibel aanbod van hoger onderwijs.

- In Californië kennen alle universiteiten een ‘*extended university*’ die in de avonden en weekenden flexibel onderwijsaanbod verzorgen voor volwassenen. Al het online aanbod is samengebracht in de ‘*California Virtual Campus*’.
- In het Verenigd Koninkrijk is de Open Universiteit zeer succesvol op het gebied van afstandsonderwijs. Daarnaast wordt gewerkt met een Credit Accumulation Transfer System (CATS), waarmee studiepunten voor modules kunnen worden gestapeld.
- In Vlaanderen kunnen volwassenen deelnemen aan hoger onderwijs op basis van studiepuntencontracten en examencontracten.
- In Zweden kent het hoger onderwijs een modulaire structuur. Studenten kunnen hun eigen opleiding in de loop van de jaren opbouwen en samenstellen.
- In Denemarken wordt gewerkt met een apart systeem voor hoger onderwijs aan volwassenen. In tegenstelling tot het reguliere onderwijs is dat onderwijs niet gratis. De participatie in het volwassenenonderwijs is desondanks groot, wat verklaard wordt door de flexibele inrichting van het aanbod en de sterke afstemming op de vraag van deelnemers en werkgevers.

²³ Monitor Associate degree 2006-2010, SEO Economisch Onderzoek (2010)

²⁴ ‘Differentiëren in drievoud’, Advies van de Commissie Toekomstbestendig Hoger Onderwijs Stelsel (2010)

²⁵ ‘Kwaliteit in verscheidenheid’, Strategische Agenda Hoger Onderwijs, Onderzoek en Wetenschap (2011)

Cheps heeft in 2012/2013 een onderzoek²⁶ uitgevoerd naar beleid en praktijk van het hoger onderwijs voor volwassenen in een aantal succesvolle landen. Cheps concludeert dat de grenzen tussen formeel en non-formeel onderwijs vervagen. Er worden in formele opleidingen studiepunten toegekend voor leerresultaten die behaald zijn bij andere instellingen, in het formele en non-formele onderwijs, en ook voor resultaten van informeel leren. Daarbij wordt gewerkt met stapeling en transfer van credits.

Korte programma's op het scheidsvlak van middelbaar en hoger onderwijs zijn van belang voor het bedienen van de doelgroep werkenden²⁷. Daarnaast constateert Cheps dat samenspraak met het bedrijfsleven van groot belang is voor succesvol hoger onderwijs voor werkenden, vooral op regionaal en lokaal niveau.

In verschillende landen leiden ontwikkelingen op het gebied van online onderwijs tot een sterke groei van de deelname van volwassenen. In het bijzonder wordt door Cheps gewezen op het toenemende belang van *Massive Open Online Courses* (MOOCs), die de laatste jaren leiden tot een explosieve groei van de deelname aan hoger onderwijs. Het waarborgen van de kwaliteit en betrouwbaarheid van de toetsing van MOOCs is met het oog op de bijdrage van MOOCs aan diplomering een belangrijk aandachtspunt.

Daarnaast spelen Open Universiteiten een belangrijke rol in het verzorgen van afstandsonderwijs. De grote deelname van volwassenen aan het hoger onderwijs in Finland wordt bijvoorbeeld in belangrijke mate bepaald door het succes van het online onderwijs dat de universiteiten verzorgen. Het aanbod van online onderwijs is non-formeel en leidt niet tot diplomering, maar kan bij instroom in een formele opleiding wel erkend worden en studiepunten opleveren. Ook in Zweden bestaat een groot aanbod van online onderwijs dat vooral door deeltijdstudenten wordt benut. Ongeveer een vijfde van alle studenten studeert in Zweden via afstandsonderwijs.

De meest relevante '*modes of delivery*' (vormen van flexibilisering van het aanbod) die Cheps identificeert op basis van de landenstudie zijn de volgende.

- 1 Gebruik van online onderwijs.
 - Van losse cursussen (non-formeel) tot en met complete opleidingen afstandsonderwijs.
- 2 Gebruik van werkend leren.
 - Gebruik van de werkplek voor het uitvoeren van leeractiviteiten in de opleiding.
 - Belang van nauwe samenwerking en goede afspraken met werkgevers
- 3 Validering van resultaten van informeel en non-formeel leren
 - Verlenen van vrijstellingen op basis van wat mensen al kennen en kunnen
 - In de opleidingstrajecten efficiënt aansluiten op wat mensen al kennen en kunnen.
- 4 Credits: stapelen en transfer of credits
 - Mogelijkheden tot deelname aan losse modules, waardoor gefaseerde deelname aan opleidingen mogelijk wordt.
 - Samenwerkingsverbanden tussen instellingen, waarbij afspraken worden gemaakt over wederzijdse erkenning en acceptatie van credits voor opleidingsonderdelen.
 - Stapeling en transfer of credits voor non-formeel onderwijs, dat erkend wordt in het kader van formele opleidingen (in combinatie met punt 3 validering).

²⁶ 'Continuing Higher Education', Cheps (2013)

²⁷ In het Verenigd Koninkrijk zijn meerdere tussenstappen naar bachelor diploma's mogelijk, zoals de 'foundation degree' (leren en werken gecombineerd, meestal twee jaar) en het 'higher national diploma' of 'higher national certificate'; diploma's die gevalideerd zijn door beroepsorganisaties. Deze diploma's kunnen tot vrijstellingen leiden in gerelateerde bachelor opleidingen.

3.5 Conclusies

Op grond van de ervaringen en analyses van ontwikkelingen en aanpakken in binnen- en buitenland concludeert de adviescommissie dat de wenselijke vormgeving van het hoger onderwijs voor de doelgroep volwassenen de volgende contouren kent.

- 1 Het moet mogelijkheden bieden tot gefaseerde deelname aan korter durende opleidingsactiviteiten. Die activiteiten moeten resulteren in certificaten en studiepunten, die te stapelen en 'transferable' zijn. Dit moet uiteindelijk leiden tot verzilvering in de vorm van een diploma; diplomagerichtheid moet ook bij gefaseerde deelname het doel en uitgangspunt zijn.
- 2 Het moet aansluiten bij de praktijkervaring van de volwassen deelnemer, door:
 - te erkennen wat de deelnemer al heeft geleerd, hoe en waar dan ook, zodat in de opleiding niet meer hoeft te worden gewerkt aan zaken die men al kan en kent;
 - in het onderwijs (binnen opleidingskaders) aan te sluiten bij leervragen die voortkomen uit de eigen ervaringspraktijk van deelnemers;
 - mogelijkheden te bieden tot toepassing van het geleerde in de praktijk en toetsing van het geleerde aan die praktijk.
- 3 Het moet flexibel en efficiënt zijn vormgegeven, door:
 - maatwerk in de afstemming op reeds verworven competenties van volwassen deelnemers;
 - gebruik te maken van de mogelijkheden die de werkplek biedt voor het uitvoeren van leeractiviteiten in het kader van de opleiding;
 - gebruik te maken van tijd- en plaatsafhankelijk leren met behulp van online onderwijs (e-learning en blended learning).

Daarnaast moet sprake zijn van een financieringssysteem die bijdraagt aan deze flexibele en vraaggerichte vormgeving van het onderwijs en die de diplomagerichte deelname van volwassenen aan het hoger onderwijs stimuleert.

Hoofdstuk 4 Het advies

4.1 Hoofdpunten van het advies

De adviescommissie benadrukt de noodzaak om te komen tot een substantiële vergroting van de diplomagerichte deelname aan het hoger onderwijs door de volwassen beroepsbevolking. Dat is essentieel om te voorzien in de (toekomstige) behoeften van de Nederlandse economie en arbeidsmarkt.

Aansluitend bij het in de conclusies van hoofdstuk 3 geschetste beeld en gebruik makend van de kennis over de effectiviteit van aanpakken die in de (internationale) praktijk worden gehanteerd, komt de adviescommissie tot de volgende hoofdpunten voor het advies.

- 1 Aanpassen financiering:
 - a uitvoeren van een experiment en effectmeting, waarmee kan worden vastgesteld in hoeverre een overgang naar vraagfinanciering voor geaccrediteerd deeltijd hoger onderwijs zal leiden tot een substantiële stijging in diplomagerichte deelname en op basis waarvan *evidence based* keuzes voor toekomstige bekostiging van het deeltijd kunnen worden gemaakt.
 - b Invoeren van collegegeldkrediet voor deeltijdstudenten.
- 2 Versterken van het aanbod, de bekendheid en positionering van programma's Associate degree.
- 3 Werken met leeruitkomsten, zodat:
 - a de focus verlegd kan worden van sturing op input- en procesfactoren naar sturing op leeruitkomsten en eindniveau;
 - b ruimte wordt geboden voor het realiseren van flexibele, gedifferentieerde leerwegen;
 - c het mogelijk wordt buiten het formele onderwijs bereikte leerresultaten te beoordelen en erkennen (validering);
 - d het werken met vormen van leerwegaafhankelijke beoordeling wordt gestimuleerd, waarmee realisatie van doelstellingen qua inhoud en (eind)niveau van alle leerwegen kan worden gewaarborgd.
- 4 Faciliteren van de vervlechting van formeel, non-formeel en informeel leren, door:
 - a validering van resultaten van alle vormen van leren, op basis waarvan studiepunten kunnen worden toegekend en onderwijstrajecten op maat worden geboden;
 - b het in het leven roepen van een steunpunt voor validering van resultaten van alle vormen van leren (formeel, non-formeel en informeel).
- 5 Het faciliteren van 'transfer of credits'.
- 6 Versterken van het online aanbod van hoger onderwijs en van het werken met blended learning.
- 7 Versterken van het werkpleklernen, door een meer vraaggerichte invulling van leeractiviteiten op de werkplek en door intensivering van de samenwerking met werkgevers.
- 8 Wegnemen van belemmeringen in wet- en regelgeving, door:
 - a duidelijkheid te scheppen over de ruimte die bestaande kaders bieden tot versterking van de flexibiliteit en vraaggerichtheid;
 - b in pilots gericht op het werken met leeruitkomsten onderzoeken of en hoe accreditatie mogelijk kan worden gemaakt van onvolledige opleidingen die leiden tot een formele graad (diploma) en voldoen aan relevante kwaliteitseisen.
- 9 Versterken van de samenwerking publiek-privaat.
- 10 Verankeren van bovenstaande maatregelen in (bestaand en nieuw) beleid.

In de volgende paragrafen worden deze hoofdpunten verder uitgewerkt en toegelicht en worden voorstellen voor maatregelen gedaan, waarvan een deel nadere uitwerking behoeft. Het gaat hierbij om voorstellen voor maatregelen die door de overheid, de instellingen hoger onderwijs en/of de sociale partners moeten worden uitgevoerd. In een aantal paragrafen worden voorstellen gedaan voor experimenten en pilots. Het gaat daarbij om twee soorten experimenten: experimenten met vraagfinanciering en experimenten met ruimte in de kaders voor een meer flexibele vormgeving van het onderwijs (werken met leeruitkomsten e.d.).

4.2 Een ander financieringsmodel voor deeltijd hoger onderwijs?

De commissie heeft veel tijd gestoken in de vraag of het mogelijk is het financieringsmodel zo aan te passen dat het beschikbare budget voor deeltijd hoger onderwijs effectiever kan worden ingezet.

In de brief aan de Tweede Kamer over deeltijd hoger onderwijs²⁸ van voormalig staatssecretaris Zijlstra is al een aantal scenario's met financieringsmodellen uitgewerkt. Er is toen gekeken naar flexibilisering binnen het bestaande stelsel, eigenstandige wet- en regelgeving, privatisering van het deeltijd hoger onderwijs en vraagfinanciering. Vraagfinanciering werd toen aangeduid als een lange termijnperspectief dat kansrijk is voor het bereiken van meer deelname²⁹. In de kamerbrief werd echter ook aangegeven dat er veel onzekerheden zijn en dat een systeem van vraagfinanciering zorgvuldige voorbereiding vraagt. De commissie heeft mede daarom ook naar andere varianten gekeken.

Een belangrijk knelpunt van de huidige bekostigingsregels is dat er weinig ruimte is voor bekostigde universiteiten en hogescholen om flexibiliteit en maatwerk te bieden. Zo is het niet toegestaan deelnemers te werven en in te schrijven voor onderdelen van bekostigde opleidingen, waardoor studenten gefaseerd de gehele opleiding kunnen volgen, en zijn er beperkingen ten aanzien van vestigingsplaats. Bekostigde instellingen hebben daardoor weinig ruimte voor benutting van de werkplek, verzorgen van training en instructie op locatie e.d. Uit hoofdstuk 3 en bijlage 3 komt naar voren dat de mogelijkheid tot gefaseerde deelname in andere landen een belangrijke succesfactor is, en dat het feit dat dit niet mogelijk is door bekostigde instellingen als belangrijke belemmering wordt gezien bij het bedienen van de doelgroep. De niet bekostigde instellingen zijn niet gebonden aan deze beperkingen en kunnen veel vraaggerichter te werk gaan, maar zij ontvangen geen bekostiging.

Het invoeren van vraagfinanciering is een manier om dit knelpunt op te lossen en tegelijkertijd een gelijk speelveld tussen publieke en private aanbieders te creëren. Bij vraagfinanciering hebben de publieke instellingen geen beperkingen meer op het gebied van gefaseerde (modulaire) deelname en vestigingsplaats. Studenten kunnen kiezen of zij hun vouchers voor diplomagerichte deelname aan opleidingen hoger onderwijs inleveren bij een publieke of een private instelling. Dit vergroot de keuzemogelijkheden voor studenten en zorgt voor gelijke voorwaarden voor alle aanbieders.

SEO heeft in de notitie 'Vraagimpuls voor scholingsdeelname' (2012) uitgewerkt wat het effect van een overgang naar vraagfinanciering voor het Nederlandse deeltijdonderwijs zou kunnen betekenen. Zij concluderen dat een voucherwaarde van € 1.000,- zal leiden tot een extra deelname van 6% tot 11% aan het hoger onderwijs, zonder dat het overheidsbudget hoeft toe te nemen. SEO baseert zich daarbij voor het vraageffect op de resultaten van wetenschappelijk onderzoek naar de effecten van experimenten met vouchers in Zwitserland³⁰. Het mechanisme waarlangs dit resultaat tot stand kan komen is dat de gemiddelde prijs van private opleidingen zal afnemen als gevolg van de extra concurrentie die ontstaat, en dat de voorheen bekostigde opleidingen een vergelijkbare prijs zullen

²⁸ D.d. 30 maart 2012, Kamerstuk 31288-285

²⁹ Zie bijvoorbeeld: Commissie Toekomstbestendig Hoger onderwijs (2010); SEO (2010), vouchers voor vaardigheden; SER (2002), Het nieuwe leren.

³⁰ Schwerdt, Messer, Woessmann, Wolter (2011), *Effects of adult education vouchers on the labor market: evidence from a randomized field experiment*, CESifo Working Papers no. 3331, januari 2011.

gaan rekenen. Het Zwitserse onderzoek laat goed zien dat, om tot een additionele deelname te komen, een bepaalde drempelwaarde van een voucher nodig is. Als de voucher te laag is, zal de vraag niet toenemen. Het Zwitserse onderzoek doet geen uitspraken over diplomagerichte opleidingen, het gaat om korte cursussen.

Evaluaties van diverse experimenten met vormen van vraagfinanciering wijzen eveneens op positieve effecten op participatie, maar tegelijkertijd ook op weglekeffecten. In een CPB-evaluatie van de Lerarenbeurs wordt een additionele deelname van 20% gevonden, als gevolg van de Lerarenbeurs³¹, voor opleidingen langer dan een jaar. ROA³² stelt in een overzichtsstudie dat de effecten op additionele deelname aan opleidingen met een substantiële omvang groter zijn naarmate de omvang van het bedrag voor de voucher/beurs groter is. Daarnaast wordt aanbevolen een beperkte geldigheidsduur voor de vouchers te hanteren en specifieke eisen te stellen wat betreft opleidingen waaraan de vouchers kunnen worden besteed.

De commissie concludeert op basis van haar verkenning, waarin meerdere financieringsmodellen aan de orde zijn gekomen, dat vraagfinanciering een goede oplossing kan zijn. De voordelen zijn dat publieke aanbieders daardoor gestimuleerd worden vraaggericht te gaan werken en tot een meer aansprekende en flexibeler inrichting van het aanbod te komen, dat volwassenen met vouchers gestimuleerd worden onderwijs te volgen, dat er mogelijkheden zijn om specifieke doelgroepen extra te stimuleren en dat er sprake is van een gelijk speelveld. Tegelijkertijd zijn er aanzienlijke risico's verbonden aan het doorvoeren van vraagfinanciering. Het kan leiden tot verdringing van private investeringen (weglekeffecten) en versnippering van het budget. Ook betekent het dat er een ander systeem van financiering voor deeltijdonderwijs wordt opgezet, naast het systeem voor het voltijdsonderwijs. Dit kan grote administratieve lasten en een complexe uitvoeringsorganisatie met zich meebrengen. Tot slot kan vraagfinanciering de kwaliteit van het onderwijs beïnvloeden. De concurrentie tussen aanbieders zal toenemen, dit kan zowel positief uitwerken op de kwaliteit (meer maatwerk) als negatief (vooral nadruk op prijsconcurrentie en kostenverlaging). Overigens is in alle gevallen een accreditatie door de NVAO een voorwaarde.

Er is in de beschikbare adviesrapporten en literatuur onvoldoende onderbouwing te vinden om een definitieve keuze te maken voor het doorvoeren van vraagfinanciering. Het belangrijkste punt voor de commissie is dat er geen overtuigend bewijs is dat de overgang naar vraagfinanciering tot substantiële toename van de deelname en diplomering van volwassenen in het hoger onderwijs zal leiden. Dit is de reden dat de commissie voorstelt de komende tijd te benutten voor het opbouwen van 'evidence' op basis waarvan toekomstige beslissingen onderbouwd genomen kunnen worden.

Voorstel experiment vraagfinanciering

De commissie stelt voor te experimenteren of pilots te starten met de vormgeving van vraagfinanciering, vooral gericht op de impact van vraagfinanciering op deelname en diplomering.

De commissie vindt het van belang dat in de experimenten met de volgende punten rekening wordt gehouden:

- De experimenten moeten gericht zijn op het stimuleren van diplomagerichte deelname en leiden tot meer volwassenen met een hoger onderwijsgraad³³. Dit kan bijvoorbeeld door:
 - 20% tot 25% van de totale voucherwaarde voor een opleiding te reserveren als diplomabonus;
 - een volgende voucher pas toe te kennen bij voldoende studievoortgang;
 - de eigen bijdrage te laten afnemen bij het vorderen in de opleiding;
 - een minimale omvang van modules / onderdelen van geaccrediteerde opleidingen vast te

³¹ CPB, *het effect van de lerarenbeurs op scholingsdeelname docenten*, CPB document 205, 2010

³² Zie ROA, 2011/3 *Ontwikkelingscheque*, uitwerking advies denktank leren en werken.

³³ *Stimuleren van deelname aan niet-diplomagericht hoger onderwijs (cursussen e.d.) kan ook maatschappelijk wenselijk zijn, maar de financiële verantwoordelijkheid van de overheid daarvoor is beperkt en ligt vooral bij werkgevers en werknemers. Een eventueel experiment met vraagfinanciering voor niet-diplomagerichte deelname zou geïnitieerd en gecoördineerd moeten worden vanuit werkgevers- en werknemersorganisaties.*

leggen, waarvoor een voucher geldig is; de commissie stelt voor om een omvang van 30 studiepunten te gebruiken; ook i.v.m. administratieve lasten en uitvoerbaarheid is het vaststellen van een minimale omvang wenselijk.

- De opzet moet zo zijn dat er duidelijke criteria voor succes geformuleerd worden die in de effectmeting worden gemeten, zodat conclusies kunnen worden getrokken voor besluitvorming over toekomstig beleid.
- De experimenten moeten zuiver en representatief zijn en zodanig dat de resultaten van de effectmeting te generaliseren zijn. De experimenten en effectmeting moeten daarom in samenwerking met een onafhankelijk onderzoeksbureau worden opgezet en uitgevoerd.
- De experimenten moeten breed genoeg zijn om voldoende zeggingskracht te hebben. Het is van belang dat zowel Ad-programma's, bacheloropleidingen als masteropleidingen worden betrokken in de experimenten. Breed experimenteren met vouchers voor Ad's kan bijdragen aan het verder op de kaart zetten van deze opleidingen.
- De omvang moet voldoende groot zijn om significante effecten te kunnen meten (aantallen opleidingen en studenten op alle niveaus). Er moet sprake zijn van een goede controlegroep³⁴ en een duidelijke nulmeting. Alle opleidingen in de experimenten en de controlegroep zullen daartoe transparantie moeten bieden in gegevens over aantallen studenten en diploma's.
- Om kwaliteit te kunnen garanderen kunnen alleen door de NVAO geaccrediteerde opleidingen deelnemen aan experimenten. Ook bij gefaseerde deelname zal het altijd moeten gaan om onderdelen van geaccrediteerde opleidingen. Daarnaast zal de ontwikkeling van de kwaliteit van opleidingen in de experimenten gemonitord moeten worden. Het gaat daarbij ook om de wijze waarop instellingen omgaan met de rechtspositie van docenten en studenten.
- In de experimenten moet sprake zijn van een gelijk speelveld tussen publieke en private aanbieders³⁵.

Aan de Tweede Kamer is toegezegd dat een eventuele structurele wijziging in het bekostigingsmodel niet eerder dan met ingang van het studiejaar 2017/18 kan ingaan en dat de bestaande bekostigingssystematiek bij wijziging in de financiering van het deeltijd hoger onderwijs geleidelijk zal worden afgebouwd³⁶. Dit heeft ook betekenis voor de uitwerking van de experimenten. Er kan nog niet worden gewerkt met een situatie waarin bekostiging wordt weggehaald en aangepast in financiering via vouchers, behalve wanneer bekostigde instellingen daar op vrijwillige basis aan meewerken.

De commissie heeft uitgebreid gesproken over de optimale vormgeving van een experiment. Dit is complex, omdat de doorvoering van vraagfinanciering een grote omslag betekent ten opzichte van de huidige situatie en er veel mechanismes in gang worden gezet met effecten op aanbod en vraag. Publieke hogescholen en universiteiten krijgen immers meer vrijheid en flexibiliteit, maar er ontstaat ook meer onzekerheid en concurrentie. Dit vraagt een cultuuromslag binnen de instellingen. Het is bovendien complex omdat met verschillende voorwaarden aan de experimenten rekening gehouden moet worden.

Kernvragen van de experimenten zijn:

- neemt diplomagerichte deelname aan deeltijdopleidingen hoger onderwijs toe wanneer potentiële studenten vouchers ontvangen waarmee zij onder gelijke voorwaarden kunnen kiezen uit door de NVAO geaccrediteerde opleidingen van zowel publieke als private aanbieders, waaraan zij gefaseerd kunnen deelnemen?
- leidt die toegenomen deelname aantoonbaar tot een (evenredige) toename van het aantal behaalde graden in het hoger onderwijs?
- op welke wijze is diplomarendement het best te stimuleren bij vraagfinanciering?

³⁴ Ook is het van belang de switch tussen experimentgroep en controlegroep zoveel mogelijk te beperken.

³⁵ Over de juridische implicaties van een gelijk speelveld bleken de opvattingen verdeeld. In het Hoofddlijnenakkoord OCW-NRTO is afgesproken dat bij de macrodoelmatigheidstoetsing van aanvragen voor nieuwe opleidingen wordt gewaarborgd dat geen sprake is van verdringing van privaat aanbod en dat verdringing van privaat afstandsonderwijs door aanbod van de Open Universiteit wordt voorkomen.

³⁶ Dit is toegezegd in brieven aan de TK over deeltijd hoger onderwijs en leven lang leren (Kamerstuk 31288-285 en Kamerstuk 30012-39).

In het voorgestelde experiment worden twee aspecten meegenomen die de deelname kunnen stimuleren. Ten eerste het stimuleren van de vraag, via vouchers met een financiële waarde, die kunnen worden verzilverd bij publieke en private opleidingen die deelnemen aan het experiment. Ten tweede door ruimte te bieden aan de deelnemende publieke opleidingen om studenten te werven en in te schrijven voor onderdelen van opleidingen, zodat gefaseerde deelname aan opleidingen mogelijk wordt, en het bieden van ruimte om opleidingen op andere locaties te verzorgen. Het is van belang dat in de experimenten de effecten van deze beide aspecten ook afzonderlijk kunnen worden gemeten.

1. Breed experiment met niet bekostigde deeltijd masteropleidingen

Een groot deel van de deeltijd masteropleidingen wordt op dit moment niet bekostigd, ook niet bij publieke hogescholen en universiteiten. Daarom leent deze groep niet-bekostigde deeltijdopleidingen zich goed voor een experiment om het effect van vraagfinanciering op de instroom en diplomering van volwassen studenten afzonderlijk te meten. Bij niet-bekostigde opleidingen bestaat al de mogelijkheid tot gefaseerde deelname en vrijheid van vestigingsplaats.

Het experiment houdt in dat studenten die voor bekostiging in aanmerking komen en voldoen aan geldende toelatingseisen de mogelijkheid wordt geboden om vouchers te verkrijgen voor deelnemende geaccrediteerde deeltijdopleidingen hbo-master. Deze vouchers zouden een waarde kunnen hebben van bijvoorbeeld € 1.500,- per 60 studiepunten, met daarnaast een diplomabonus voor de student bij het behalen van de mastergraad.

2. Experimenten met deeltijdopleidingen Associate degree en hbo-bachelor

Gegeven de toezegging aan de Tweede Kamer om de huidige bekostiging in ieder geval niet eerder dan met ingang van 2017/2018 aan te passen, kan een experiment met vraagfinanciering bij bekostigde opleidingen alleen op vrijwillige basis plaatsvinden. Daarom moet het experiment voor bekostigde instellingen voldoende interessant zijn om af te zien van reguliere (aanbod)bekostiging. Dat kan worden gerealiseerd met de volgende opzet.

- Studenten die in aanmerking komen voor bekostiging kunnen vouchers met een waarde van €2.000,- tot €3.000,- per 60 studiepunten inwisselen bij zowel private als publieke opleidingen Associate degree en hbo-bachelor die meedoen aan dit experiment. Hierbij kan het minimumbedrag wettelijk collegegeld voor deeltijdopleidingen als ondergrens worden gehanteerd voor de eigen bijdrage van studenten.
- Daarnaast moet er een prikkel in de vorm van een diplomabonus zijn, bij succesvolle afronding van de opleiding.
- Bekostigde opleidingen die deelnemen aan dit experiment krijgen de mogelijkheid gefaseerde, modulaire deelname aan geaccrediteerde deeltijdopleidingen mogelijk te maken.
- De bepalingen ten aanzien van vestigingsplaats vervallen voor deelnemende bekostigde opleidingen, zodat zij de opleiding ook op locatie kunnen uitvoeren.

Wat betreft gefaseerde, modulaire deelname kan worden gedacht aan vouchers met een waarde van €750,- tot €1.250 per deeltraject, dat een minimale omvang heeft van 30 ec. Als de student het deeltraject succesvol afsluit zou hij of zij een bonus kunnen krijgen van €250,-. Het is van belang dat gekozen wordt voor sectoren waar sprake is van voldoende publiek en privaat aanbod van deeltijdopleidingen, om het experiment breed genoeg te laten zijn.

Bekostigde deeltijdopleidingen die deelnemen aan de experimenten zien op vrijwillige basis af van reguliere (aanbod)bekostiging voor alle instromende studenten bij die deeltijdopleidingen. Reeds ingeschreven studenten kunnen de opleiding onder de bestaande bekostigingsvoorwaarden vervolgen en de instelling blijft voor hen reguliere (aanbod)bekostiging ontvangen. De middelen die vrijvallen doordat deelnemende opleidingen afzien van reguliere (aanbod)bekostiging voor nieuwe studenten worden benut voor het budget waar de vouchers uit worden gefinancierd.

Specifieke doelgroepen, zoals werkzoekenden, zouden ook de mogelijkheid moeten krijgen vouchers te verkrijgen en verzilveren voor modulaire deelname aan Associate-degreeprogramma's. Werkzoekenden zouden daarbij de mogelijkheid moeten krijgen de vouchers te verzilveren bij het volledige aanbod Ad-programma's. Dit biedt voor werkzoekenden mogelijkheden hun arbeidsmarktpositie te versterken. Daarnaast draagt dit deel van het experiment bij aan versterking van de bekendheid en positionering van de Ad.

De kernvraag van het experiment is wat het effect is van flexibilisering in combinatie met vervanging van aanbodbekostiging door vraagfinanciering op de aantallen deelnemers en gediplomeerden. Het is daarom van groot belang dat er ook voldoende bekostigde deeltijdopleidingen deelnemen aan dit experiment en dat zij daartoe worden gestimuleerd.

Met experimenten die langs bovenstaande lijnen worden opgezet kunnen op relatief korte termijn uitspraken worden gedaan over de effecten op deelname en diplomering bij de Associate degree en Masteropleidingen, die immers een korte duur hebben. Effectmetingen voor de bachelor opleiding vragen meer tijd. De experimenten kunnen inzicht bieden in het effect op deelname en diplomering: gaat het inderdaad om een substantiële toename? Ook kunnen lessen worden getrokken over de wijze waarop diplomering gestimuleerd kan worden, over de omvang van de weglekeffecten die ontstaan bij het toekennen van vouchers (studenten die een voucher ontvangen terwijl zij of hun werkgever ook bereid en in staat zijn de opleiding volledig zelf te betalen) en over de (administratieve) uitvoeringslasten. Tot slot kunnen de effecten op prijsvorming worden onderzocht.

Op basis van de uitkomsten kunnen vervolgstappen worden gezet, bijvoorbeeld door in een groep opleidingen de bekostiging geleidelijk om te vormen naar financiering via vouchers. Bij voldoende overtuigend bewijs voor positieve uitkomsten bij de experimenten met Ad-programma's en masters kan worden bezien of het wenselijk is eventueel al vervolgstappen te zetten op het gebied van die Ad-programma's en masters, als de bachelor-experimenten nog lopen.

Het is denkbaar dat zowel binnen als tussen de private en publieke instellingen voor hoger onderwijs in de komende tijd nieuwe, kansrijke ideeën ontstaan om meer volwassenen aan diplomagerichte opleidingen te binden. Het ministerie van OCW moet dit stimuleren en voor dergelijke initiatieven proeftuinen creëren waar geëxperimenteerd kan worden met wet- en regelgeving. Dit moet wel altijd in goed overleg en in afstemming met het veld gebeuren.

Bij het ontwerp van de experimenten is het van belang dat ook goed gekeken wordt naar de bijna afgeronde experimenten met een 'open bestel'. In die experimenten zijn niet bekostigde opleidingen tijdelijk bekostigd, waardoor ook een gelijk speelveld is gecreëerd. In deze experimenten wordt onderzocht wat de effecten van gelijke bekostigingsvoorwaarden zijn op kwaliteit, doelmatigheid en toegankelijkheid³⁷.

Om de experimenten uit te voeren is extra budget nodig. Er zal in ieder geval voor de experimenten met deeltijd masteropleidingen extra geld nodig zijn, omdat het gaat om opleidingen die nu niet worden bekostigd. Voor experimenten met deeltijdopleidingen Associate degree en hbo-bachelor kunnen als budget voor vouchers de bekostigingsmiddelen worden benut die vrijkomen doordat deelnemende bekostigde opleidingen afzien van reguliere bekostiging. Waarschijnlijk is daarnaast extra budget nodig, mede vanwege de verwachte toename van de vraag.

Aanbevolen wordt tijdens de experimenten aanvullend onderzoek te starten, onder meer naar onderwerpen die niet in het experiment gemeten kunnen worden. De commissie vindt het zinvol onderzoek te starten naar de factoren die van belang zijn voor (bekostigde) instellingen bij het maken van strategische keuzes op korte en langere termijn. Hoe zal het totale aanbod zich ontwikkelen, is voldoende te waarborgen dat sprake zal zijn van een breed, gespreid en toegankelijk aanbod? Welke overwegingen zijn daarbij voor instellingen relevant?

³⁷ Zie Eindverslag van de commissie experimenten open bestel hoger onderwijs, een tussenevaluatie, 25 maart 2010

Ook is het van belang onderzoek te starten naar de kosten van deeltijd hoger onderwijs. In de eerste plaats om indicaties te krijgen van de benodigde omvang van de voucherbedragen voor deelname aan opleidingen in het experiment, maar ook om meer inzicht te krijgen in de prijzen die publieke aanbieders in brede zin zullen hanteren voor gefaseerde deelname aan deeltijdopleidingen bij een eventuele structurele overgang naar vraagfinanciering. Het gaat er daarbij ook om inzicht te krijgen in de verschillen in kosten en kostenstructuren tussen typen opleidingen (veel/weinig benodigde apparatuur en faciliteiten, kleine/grote opleidingen e.d.). Tot slot is het van belang flankerend onderzoek uit te voeren naar de effecten op organisatorische positionering van deeltijdopleidingen, synergie-effecten met voltijdonderwijs, arbeidsvoorwaarden en medezeggenschap en goed bestuur.

De inzichten die de genoemde onderzoeken opleveren zijn nodig met het oog op het verantwoord nemen van vervolgstappen na de experimenten. Daar dienen ook de in de experimenten gemeten effecten op prijsvorming bij te worden betrokken.

Bij een eventuele keus voor vraagfinanciering op de langere termijn vindt de commissie het belangrijk dat met de volgende punten rekening wordt gehouden:

- Het budget voor de financiering van deeltijd hoger onderwijs zou, ook in een systematiek van vraagfinanciering, gerelateerd moeten blijven aan de ontwikkeling van het aantal studenten, zoals ook in de huidige bekostigingssystematiek.
- Behoud het principe in het huidige overheidsbeleid dat studenten recht hebben op één bachelor en één master tegen een relatief laag collegegeld. Dat betekent dat bij eventuele structurele invoering van vraagfinanciering voor alle opleidingsrichtingen vouchers beschikbaar moeten komen.
- Beleidsrijke invulling is een interessante mogelijkheid van vouchers. Bijvoorbeeld door de hoogte van de voucherbedragen te differentiëren afhankelijk van maatschappelijke relevantie van opleidingen, of door vouchers beschikbaar te stellen voor specifieke doelgroepen zoals werkzoekenden, ZZP-ers, MKB-werknemers of oudere werknemers. In dat kader kan vraagfinanciering ook goed gecombineerd worden met middelen van bijvoorbeeld Opleidings- en Ontwikkelingsfondsen (O&O-fondsen).

Collegegeldkrediet

Het collegegeldkrediet is een al bestaande leenfaciliteit, die op dit moment alleen beschikbaar is voor studiefinancieringsgerechtigde studenten. Deeltijdstudenten hebben geen recht op studiefinanciering en dus ook niet op collegegeldkrediet. De commissie stelt voor om het collegegeldkrediet ook open te stellen voor deeltijdstudenten.

Er kan worden aangesloten bij de bestaande vormgeving, voorwaarden en uitvoeringspraktijk. Dit beperkt de ontwikkelings- en beheerskosten. Wel zou een leeftijdsgrens kunnen worden ingesteld (bijv. 55 jaar) in verband met een realistische terugbetaaltermijn.

Effecten op deelname en diplomering

Berenschot heeft in december 2011 in opdracht van het ministerie van OCW een onderzoek uitgevoerd naar de wenselijkheid van de uitbreiding van de leenfaciliteit naar nieuwe doelgroepen (incl. MBO). Uit dat onderzoek kwamen de volgende conclusies:

- 1 Het verruimen van de leenfaciliteit zal naar verwachting op basis van literatuuronderzoek een positief effect hebben op de instroom van nieuwe studenten in het HO.
- 2 Er is bij ongeveer 25% van de bestaande deeltijdstudenten behoefte aan een leenfaciliteit.

De kosten van het doorvoeren van collegegeldkrediet voor deeltijdstudenten zijn relatief beperkt. De structurele kosten bestaan uit kosten van oninbare vorderingen en uitvoeringskosten. Een raming van de structurele kosten komt uit op ongeveer €15 miljoen per jaar³⁸.

De commissie ziet het invoeren van collegegeldkrediet voor deeltijdonderwijs als een nuttige maatregel, die de toegankelijkheid van deeltijddopleidingen vergroot tegen relatief beperkte kosten.

Maatregelen

- 1 Stel de leenfaciliteit collegegeldkrediet ook beschikbaar voor deeltijdstudenten.
- 2 Start experimenten met vraagfinanciering om de effecten op deelname, aantal gediplomeerden en de optimale vormgeving van vraagfinanciering vast te stellen. Verricht daartoe ook onderzoek naar de kosten van deeltijddopleidingen (publiek en privaat). Betrek een onafhankelijk onderzoeksbureau bij de uitwerking van de opzet van de experimenten.
- 3 Koppel een effectmeting door het onafhankelijke onderzoeksbureau aan de experimenten en bouw zo bewijsmateriaal op als basis voor toekomstige beslissingen over eventuele structurele wijziging van de financiering. Hanteer de voorwaarde dat opleidingen alleen aan het experiment kunnen deelnemen als zij volledig meewerken aan de effectmeting en daarbij ook de benodigde gegevens over aantallen deelnemers en diplomarendement in de jaren voorafgaand aan het experiment aanleveren.
- 4 Voer aanvullend onderzoek uit naar factoren die van belang zijn voor vervolgstappen na de experimenten, zoals te verwachten effecten op ontwikkeling van het aanbod.
- 5 Stimuleer de ontwikkeling van nieuwe, kansrijke ideeën vanuit en tussen private en publieke instellingen voor hoger onderwijs, om meer studenten aan diplomagerichte opleidingen te binden. Creëer voor dergelijke initiatieven, in goed overleg en in afstemming met het veld, proeftuinen waar geëxperimenteerd kan worden met wet- en regelgeving.
- 6 Behoud bij eventuele wijzigingen in de financiering het 'één bachelor, één master-principe'.

4.3 Versterken van aanbod en deelname programma's Associate degree

De Ad is in het Nederlandse stelsel voor hoger onderwijs nog relatief nieuw en onbekend en er lijkt nog veel ruimte te zijn voor groei in aanbod en deelname. Steeds meer werkende mbo-afgestudeerden zullen een kwalificatie in het hoger onderwijs moeten halen, en daarnaast zal de (directe) doorstroom mbo-hbo versterkt moeten worden. De Ad verlaagt de drempel en bevordert de toegankelijkheid van het hoger onderwijs. Een potentiële deelnemer begint vaak liever niet aan een vierjarig traject, maar vindt een tweejarig traject wel te overwegen. Het merendeel van de Ad-studenten geeft aan het aantrekkelijke van de Ad te vinden dat zij na twee jaar een diploma kunnen halen en daarna altijd nog kunnen besluiten de bachelor opleiding te vervolgen.

Maatregelen

- 1 Vergroot de bekendheid van de Ad als kwalificatieniveau in het hoger onderwijs, door gerichte samenwerking tussen instellingen, werkgeversorganisaties en overheid bij de promotie van de Ad, onder meer via de landelijke Ad-werkgroep.
- 2 Zorg voor brede verankering van de Ad in het beleid van hogescholen. Waarborg door goede afstemming tussen hogescholen, werkgeversorganisaties en het ministerie van OCW dat aanbod van Associate-degreeprogramma's tot stand komt zodra sprake is van aantoonbare arbeidsmarktbehoefte.
- 3 Faciliteer versterking van de samenwerking tussen hogescholen en mbo-instellingen rond het aanbieden en verzorgen van Ad's, door meer ruimte te bieden voor positionering van de Ad bij het mbo. Het mbo heeft veelal een sterkere traditie van samenwerking met werkgevers in het kader van het opleiden van werknemers en het gebruik van werkplekleren (BBL). Ook het benaderen van mbo-alumni voor deelname aan Ad-programma's moet deel uitmaken van het

³⁸ Bij de raming is ervan uitgegaan dat ongeveer een kwart van alle deeltijdstudenten gebruik zal maken van de leenfaciliteit collegegeldkrediet. Indien het gebruikspercentage hoger ligt zullen de kosten navenant hoger zijn.

- versterken van de samenwerking hbo-mbo.
- 4 Verruim de mogelijkheden voor het verzorgen van Ad-programma's buiten de vestigingsplaats van de opleiding (op locatie mbo, voor werkend leren en training en instructie in brede zin).
 - 5 Versterk de samenwerking tussen hogescholen, brancheorganisaties en O&O-fondsen, met het oog op financiering van deelname van werknemers aan de Ad, op verankering van de Ad in functiebouwwerken en voor het maken van afspraken over erkenning van branchekwalificaties.

4.4 Werken met leerwegonafhankelijk geformuleerde leeruitkomsten

Leeruitkomsten (of *learning outcomes*) beschrijven wat een student aan kennis, inzicht, vaardigheden en/of competenties heeft verworven en op welk niveau. Leeruitkomsten in eenduidige, meetbare termen vormen een operationalisering van eindtermen en opleidingsprofielen.

Door leeruitkomsten op een leerwegonafhankelijke manier te beschrijven wordt het mogelijk een diversiteit aan flexibele leerwegen te realiseren en tegelijkertijd te waarborgen dat studenten voldoen aan dezelfde eisen qua inhoud en niveau.

Het werken met leerwegonafhankelijke toetsing en beoordeling op basis van leeruitkomsten wordt gezien als succesfactor en behulpzame randvoorwaarde voor flexibilisering; 'standaardisering voor flexibilisering'. Niet het onderwijsprogramma, de lessen van de docent en specifieke literatuur staan centraal, maar de leerresultaten van de student.

Leerwegonafhankelijk geformuleerde leeruitkomsten maken het ook mogelijk leertrajecten meer vraaggericht in te vullen en deze af te stemmen op:

- reeds verworven competenties van deelnemers;
- specifieke leervragen, profilerings- en ontwikkelingsbehoeften van deelnemers;
- mogelijkheden die de werksituatie van de deelnemer biedt;
- vragen en behoeften van werkgevers.

Een leerwegonafhankelijke beoordeling van leeruitkomsten maakt het mogelijk om te beoordelen wat mensen hebben geleerd door deelname aan non-formele cursussen en trainingen en door (werk)ervaring. Deze kaders maken ook *transfer of credits* beter mogelijk. Leerresultaten en studiepunten die een student zo heeft behaald kunnen eenvoudiger worden erkend.

Doordat leeruitkomsten goede mogelijkheden tot sturing op gerealiseerd eindniveau opleveren, kan in de kwaliteitsborging daar meer nadruk op worden gelegd. Meer dan nu doorgaans het geval is wordt het te realiseren niveau in leeruitkomsten concreet en toetsbaar uitgewerkt. Dat biedt mogelijkheden om in de kaders voor kwaliteitsborging en accreditatie door de NVAO minder aandacht te besteden aan input en procesfactoren, zoals vaststaande onderwijsprogramma's, aantallen contacturen en aantallen uren studielast³⁹.

Maatregelen

- 1 Bied instellingen de gelegenheid pilots te starten voor het uitwerken van leerwegonafhankelijk geformuleerde leeruitkomsten en vormen van leerwegonafhankelijke toetsing en beoordeling. Dat kan zowel op het niveau van afzonderlijke opleidingen van instellingen, als op het niveau van (landelijke) samenwerkingsverbanden van opleidingen. Hierbij kan worden aangesloten bij ontwikkelingen op het gebied van het vaststellen van de gezamenlijke kennisbasis van opleidingen en landelijke (kaders voor) toetsing daarvan en bij ontwikkelingen op dit gebied bij private opleidingen ICT en SPD.
- 2 Betrek de NVAO en Inspectie van het Onderwijs bij de pilots, zodat zij samen met de deelnemen-

³⁹ De wens tot sturing op gerealiseerd eindniveau in plaats van op (normering van) de studielast is ook naar voren gekomen uit een onderzoek van ResearchNed. Zie "De bepaling van studielast in het hoger onderwijs. Een inventarisatie", ResearchNed, 2013.

⁴⁰ Commissie externe validering examenkwaliteit hoger beroepsonderwijs (2012).

de opleidingen en instellingen kunnen onderzoeken wat de meest doeltreffende, efficiënte wijze is waarop de kwaliteitsborging moet worden vormgegeven en welke eisen daarbij gelden ten aanzien van het beoordelen van leeruitkomsten en gerealiseerd eindniveau. Het is van belang een veilige ontwikkelruimte te creëren. Veel instellingen staan aarzelend tegenover flexibilisering en handelen risicomijdend, uit angst geconfronteerd te worden met negatieve beoordelingen van de inspectie en/of de NVAO. De beleving van veel instellingen is dat alles dat afwijkt van een vaststaand, aanbodgestuurd onderwijsprogramma extra risico's oplevert op negatieve beoordelingen. Het is ook van belang dat de vormgeving van de kwaliteitsborging niet leidt tot extra bureaucratie en lastenverzwaring.

- 3 Onderzoek in de pilots in hoeverre en voor welk type opleidingen sprake is van meerwaarde van gezamenlijkheid in uitwerking van leerwegaafhankelijke leeruitkomsten. Hierbij moet nadrukkelijk geen sprake zijn van een gedwongen ontwikkeling richting uniformering van onderwijsprogramma's.
- 4 Pas wet- en regelgeving aan, indien uit de pilots met het werken met leeruitkomsten, leerwegaafhankelijke beoordeling en flexibele leerwegen blijkt dat dit wenselijk is. Veranker de resultaten van de pilots ook in de uitvoeringspraktijk van externe kwaliteitsborging, bijvoorbeeld wat betreft de werkzaamheden van de beoordelende panels bij accreditatie.
- 5 Maak afspraken met de Inspectie en de NVAO, zodat zij bij de uitvoering van hun werkzaamheden met betrekking tot publieke en private deeltijdopleidingen, zolang de bestaande wetgeving nog geldt, rekening houden met de pilots en zorg dat bij de beoordeling van deeltijdopleidingen de nadruk ligt op sturing op leeruitkomsten en gerealiseerd eindniveau en niet op (de realisatie van) studielast in uren.

4.5 Faciliteren van de vervlechting van formeel, non-formeel en informeel leren

Volwassenen doen veel leerervaringen op in het werk (informeel leren) en in cursussen en trainingen (non-formeel leren). Wanneer sprake is van gelijkwaardigheid van de leerresultaten, is het wenselijk dat die worden erkend en beloond met studiepunten. Dat werkt drempelverlagend, vergroot de toegankelijkheid van het hoger onderwijs en draagt bij aan een grotere deelname. Uiteraard is het van belang dat in het onderwijs vervolgens op maat wordt aangesloten op erkende leerresultaten, zodat sprake is van efficiënte opleidingstrajecten waarin men niet meer hoeft te leren wat men aantoonbaar al beheerst.

Het erkennen van resultaten van informeel en non-formeel leren kan bij instroom in een opleiding, maar ook tijdens de opleiding. Op die manier kunnen formeel, non-formeel en informeel leren worden vervlochten en ontstaan aantrekkelijke, flexibele leerroutes. Voor het erkennen van resultaten van leren buiten de opleiding kan gewerkt worden met valideringsprocedures en met leerwegaafhankelijke vormen van toetsing en beoordeling. In beide gevallen zijn uitgewerkte leeruitkomsten, zoals beschreven in paragraaf 4.4, noodzakelijk als basis voor de beoordeling.

Het erkennen van verworven competenties (evc) is met de introductie van de kwaliteitscode evc in 2006 buiten het onderwijs gepositioneerd, als opzichzelfstaande marktactiviteit en als loopbaaninstrument. Diverse evaluaties hebben tot het inzicht geleid dat evc vooral wordt gebruikt als instrument om vrijstellingen en diploma's in het formele onderwijs te verkrijgen, maar dat er veel problemen zijn rond de overdraagbaarheid en acceptatie van ervaringscertificaten (rapportages van resultaten van evc-procedures) door examencommissies van opleidingen. De convenantpartners EVC hebben daarom in juni 2013 een voorstel uitgebracht voor een systeem voor validering met twee routes:

- 1 validering van leerresultaten voor loopbaandoelen met betrekking tot de arbeidsmarkt en non-formele scholing (branchestandaarden);
- 2 validering van leerresultaten voor loopbaandoelen wat betreft formeel onderwijs (middelbaar beroepsonderwijs en hoger onderwijs diploma's).

In het voorstel wordt route 2 gepositioneerd in het onderwijs en onder de noemer 'validering' verbonden met andere methoden en procedures voor het verlenen van vrijstellingen.

De adviescommissie onderschrijft het voorstel van de convenantpartners EVC. Het positioneren van validering binnen het onderwijs sluit aan de ontwikkelingen in de praktijk van het Nederlandse onderwijs. Voor het hoger onderwijs geldt dat de grote meerderheid van vrijstellingen wordt verleend op basis van vrijstellingenprocedures en intake assessments. Het onderbrengen van de borging van de kwaliteit van valideringsprocedures in de reguliere kwaliteitsborging van opleidingen zorgt bovendien voor een beperking van kosten en administratieve lasten.

Door valideringsprocedures (dichter) bij examencommissies te positioneren die besluiten nemen over vrijstellingen en verkorte opleidingstrajecten, kunnen bestaande problemen rond acceptatie en overdraagbaarheid worden weggenomen. Bovendien zal hierdoor bij onderwijsinstellingen naar verwachting een sterker urgentiebesef ontstaan voor het bieden van flexibele, verkorte trajecten.

De adviescommissie vindt het niet wenselijk een verplichting op te leggen aan instellingen om valideringsprocedures te hanteren bij alle opleidingen. De mate waarin leeruitkomsten van opleidingen ook via gelijkwaardige informele en non-formele activiteiten kunnen worden gerealiseerd verschilt tussen type opleidingen. Dat leidt er toe dat er niet bij alle opleidingen voldoende gebruik van valideringsprocedures zal zijn om een verplichting haalbaar te maken.

De beschikbaarheid van valideringsprocedures voor potentiële studenten heeft wel aandacht. Het is wenselijk dat het hoger onderwijs een breed aanbod van valideringsprocedures kent, zodat de opleidingen toegankelijker en aantrekkelijker worden voor de doelgroep volwassenen. Het bewustzijn van de waarde van leren buiten de (eigen) opleiding zal daartoe moeten worden versterkt in het hoger onderwijs. Dat geldt in het bijzonder voor het universitaire onderwijs in Nederland⁴¹, waar veelal de gedachte leeft dat door de noodzakelijke verwevenheid van onderzoek en onderwijs het realiseren van gelijkwaardige leerresultaten buiten de context van de universitaire opleiding moeilijk en uitzonderlijk is. In veel andere landen zijn valideringsprocedures ook in het universitaire onderwijs gebruikelijk en in Nederland heeft de Open Universiteit ervaring met het werken met procedures voor validering in het wo⁴². De verwachte toename van het aanbod van Massive Open Online Courses (MOOCs) zal de vraag naar validering van leerresultaten bij universiteiten bovendien doen toenemen.

De adviescommissie vindt het niet wenselijk in de reguliere kaders voor kwaliteitsborging aanvullende elementen op te nemen gericht op de borging van de kwaliteit van valideringsprocedures. De bestaande kaders bieden voldoende ruimte. De kwaliteit van validerings/vrijstellingenprocedures moet uiteraard deugdelijk zijn.

Maatregelen

- 1 Versterk het aanbod, het gebruik en de kwaliteit van valideringsprocedures bij opleidingen hoger onderwijs gericht op de doelgroep volwassenen. Dat kan onderdeel zijn van de in paragraaf 4.4 beschreven pilots op het gebied van het werken met leeruitkomsten en leerwegaafhankelijke beoordeling. Zorg hierbij ook voor deskundigheidsbevordering van examencommissies en (docent-)beoordelaars.
- 2 Roep een steunpunt voor validering in het leven en stel een gezaghebbende trekker aan als kwartiermaker. Breng het steunpunt bij voorkeur onder bij een bestaande instantie. Het steunpunt kan door instellingen worden ingehuurd voor ondersteuning bij de ontwikkeling, uitvoering en kwaliteitsborging van valideringsprocedures. Daarnaast kan het steunpunt ook een rol spelen bij de deskundigheidsbevordering van docent-beoordelaars en examencommissies en examen-

⁴¹ De Nederlandse universiteiten hebben zich met het ondertekenen van het EUA-charter on lifelong learning door de VSNU gecommitteerd aan de in dat charter vastgelegde actiepunten. Het valideren van resultaten van leeractiviteiten buiten de opleiding maakt daar deel van uit. Zie ook bijlage 3.

⁴² Zie ook het proefschrift "Assessment of Prior Learning" van Desirée Joosten-ten Brinke (2008)

commissies adviseren over (de onderbouwing en verantwoording van) besluitvorming over toe te kennen studiepunten. Het is van belang dat de instellingen zoveel mogelijk de valideringsprocedures zelf aanbieden en uitvoeren, maar het moet ook mogelijk zijn de uitvoering van die procedures uit te besteden aan het steunpunt. Die dienstverlening van het steunpunt is dan vergelijkbaar met de mogelijkheid tot het inhuren van diensten van Nuffic voor (internationale) diplomawaardering. Het steunpunt moet een adviserende rol krijgen; de verantwoordelijkheid voor besluitvorming over te verlenen vrijstellingen en toekenning van studiepunten dient bij de examencommissie van de instelling te blijven. Het is wenselijk dat het steunpunt voor de uitvoering van valideringsprocedures geaccrediteerd wordt door de NVAO, zodat examencommissies kunnen vertrouwen op de kwaliteit en van de beoordelingen.

- 3 Registreer toegekende studiepunten op basis van valideringsprocedures als zodanig in studievoortgangssystemen van instellingen. Daarmee kan de studievoortgang en het opleidingsrendement van deze studenten gericht worden gevolgd⁴³.

4.6 Transfer of credits

In het Nederlandse hoger onderwijs is op grond van Europese afspraken (Bologna Proces) het European Credit Transfer and Accumulation System (ECTS) ingevoerd. In Nederland is het ECTS verankerd in de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW). Daar is bepaald wat de omvang ('wettelijke studielast') van opleidingen is in aantallen credits (EC's).

Het ECTS is een studentgecentreerd systeem voor accumulatie ('stapeling') en transfer van credits (studiepunten) op basis van transparante leeruitkomsten en leerprocessen⁴⁴. Eén van de doelen van het ECTS is om leerresultaten die elders zijn gerealiseerd te erkennen en daar credits voor toe te kennen c.q. de bijbehorende credits over te nemen. Voorwaarde is uiteraard dat de betreffende examencommissie de leeruitkomsten erkent als relevant en van oordeel is dat de kwaliteit van het elders doorlopen leerproces en de beoordeling voldoende is gewaarborgd.

Met het oog op flexibilisering van leerwegen in het hoger onderwijs is het wenselijk dat instellingen *transfer of credits* zo sterk mogelijk faciliteren. Gelet op de verwachte groei in het aanbod van online onderwijs zal het belang van *transfer of credits* en validatie verder toenemen.

Maatregelen

Instellingen voor hoger onderwijs kunnen *transfer of credits* als volgt faciliteren.

- 1 Creëer mogelijkheden voor het inbrengen van credits van onderwijseenheden van andere opleidingen van de instelling, bijdragend aan het realiseren van leeruitkomsten van de opleiding waar de student een graad wil behalen.
- 2 Maak afspraken met andere instellingen (in Nederland en in het buitenland, bekostigd en niet-bekostigd) over erkenning en overdraagbaarheid van credits voor onderdelen van opleidingen van die andere instellingen. Hierbij kan op nationaal niveau worden aangehaakt bij ontwikkelingen zoals die voortvloeien uit het rapport 'Vreemde ogen dwingen' (2012).
- 3 Maak afspraken met aanbieders van non-formeel onderwijs (bijvoorbeeld brancheopleidingen) over toekenning van credits voor leerresultaten die via dat non-formele onderwijs zijn bereikt.
- 4 Volg de ECVET-pilots met transfer of credits in het mbo (waarbij learning outcomes, learning units en credits worden gekoppeld) en leer van de ervaringen, evenals van de Australische pilot met het beleidsinstrument Unique Student Identifier (USI)⁴⁵, waarmee de ontwikkeling van competenties van studenten inzichtelijk wordt gemaakt, inclusief resultaten van validering van non-formeel en informeel leren en transfer of credits.

⁴³ Enkele hogescholen hebben interne analyses gemaakt van de studievoortgang en het opleidingsrendement van evc-instromers. Deze hogescholen geven aan dat deze studenten minstens even goed en vaak beter presteren dan andere instromers.

⁴⁴ Zie ook ECTS users' guide, 2009

⁴⁵ Project USI start in 2014 in Australië. Zie 'Continuing Higher Education', Cheps (2013).

4.7 Versterken van het online aanbod van onderwijs

Online onderwijs biedt goede mogelijkheden het onderwijs te flexibiliseren. Online onderwijs vergroot de mogelijkheden tijd- en plaatsafhankelijk te leren. Dat is voor de doelgroep volwassenen bij uitstek van belang, zodat zij zelf hun studieactiviteiten flexibel kunnen plannen, in combinatie met werk en privé-activiteiten. Op die manier kunnen zij zelf (binnen opleidingskaders) hun studietempo versnellen of vertragen en zijn zij minder afhankelijk van de programmering van het aanbod door de instelling.

Online tools en social media bieden interessante mogelijkheden voor samenwerkend leren. Daarnaast zorgt een groeiend aanbod van open courseware voor een grotere diversiteit aan leermaterialen, bijvoorbeeld van vooraanstaande universiteiten en kennisinstituten als MIT. Internationaal komen Massive Open Online Course (MOOCs) op, die mensen over de hele wereld gratis kunnen volgen.

Online onderwijs, het groeiende aanbod van open courseware en de opkomst van MOOCs kunnen wereldwijd leiden tot een enorme groei in de deelname aan onderwijs, vooral door volwassen *self learners*. Het gratis online aanbod van topinstellingen verlaagt de drempel, niet alleen voor volwassenen in Nederland maar ook voor studenten uit delen van de wereld die voorheen geen toegang hadden tot kwalitatief hoogwaardig onderwijs. MOOCs kunnen op termijn worden geïntegreerd in opleidingsprogramma's. Daarnaast zal een groei van het aanbod van MOOCs naar verwachting leiden tot een groeiende vraag van studenten naar validering van de leerresultaten/ certificaten die zij op eigen initiatief hebben verkregen door succesvolle afronding van een MOOC.

In Nederland is inmiddels een aantal universiteiten actief MOOCs gaan aanbieden of heeft plannen daartoe⁴⁶. MOOCs worden momenteel aangeboden door universiteiten met een goede internationale reputatie, enerzijds om hun reputatie vast te houden, anderzijds om excellente internationale studenten te blijven trekken en aan zich te binden. Voor hogescholen is dit in het algemeen niet aan de orde. Hogescholen werken vooral met online onderwijs als didactische werkvorm in het kader van hun onderwijsconcept.

Digitaal onderwijs biedt daarnaast mogelijkheden tot flexibilisering in de vorm van differentiatie van leertrajecten. Adaptief digitaal materiaal genereert lesstof, instructies en oefeningen die passen bij het niveau van de student. Naarmate de mogelijkheden van aan online onderwijs gekoppelde *learning analytics* sterker worden, zullen de mogelijkheden voor gepersonaliseerde leerwegen groter worden.

Ook de mogelijkheden voor virtuele leeromgevingen die kostbare laboratoria en practicavoorzieningen kunnen vervangen nemen toe met het voortschrijden van de technologische ontwikkelingen. Daar hoort ook het gebruik van *serious gaming* bij.

In de praktijk van het hoger onderwijs in binnen- en buitenland is een ontwikkeling zichtbaar richting *blended learning*. Afstandsonderwijs wordt met het oog op het bevorderen van binding, motivatie en studievoortgang van studenten steeds meer gecombineerd met contactonderwijs. *Blended learning* in de vorm van combinaties van contactonderwijs, online onderwijs en werkend leren past goed bij het verzorgen van onderwijs dat aansluit op de behoeften van volwassenen.

⁴⁶ De TU Delft, de afgelopen jaren voorzitter van het wereldwijde Open Courseware Consortium en al langer actief met online onderwijs, biedt sinds september 2013 twee MOOCs aan op het platform van edX, opgericht door MIT en Harvard. Deze MOOCs worden door zo'n 80.000 studenten gevolgd. Daarnaast biedt de TU Delft een online master aan op het gebied van watermanagement. Ook de Universiteit Leiden is op het platform van Coursera MOOCs gestart op het gebied van European Law en Terrorism & Counterterrorism, waaraan door zo'n 80.000 studenten wordt deelgenomen. Ook de Universiteit van Amsterdam en de Universiteit Wageningen gaan een MOOC starten. Zie ook Kamerbrief open en online hoger onderwijs d.d. 8 januari 2014.

Maatregelen

- 1 Stimuleer instellingen tot het versterken van het online onderwijsaanbod, zowel in het formele onderwijs als in de vorm van MOOC's. Daarbij hoort de keuze voor een passende didactische aanpak waardoor de meerwaarde van online onderwijs wordt benut ('flipping the classroom'). Stimuleer instellingen daarbij om open courseware en MOOC's als blended onderwijsmodules te integreren in geaccrediteerde opleidingen, bijvoorbeeld in pilots. Benut de pilots ook voor het aanbieden van modulair en in deeltijd te volgen (Engelstalige) minoren of mastertracks, leidend tot een deelcertificaat dat kan worden gestapeld tot een formele graad.
- 2 Stimuleer publiek gefinancierde instellingen hoger onderwijs hun onderwijsmaterialen met een open licentie beschikbaar te stellen voor hergebruik door andere instellingen.
- 3 Stel veilig dat examencommissies van instellingen zorgen voor mogelijkheden voor studenten om vrijstellingen en studiepunten te verkrijgen voor certificaten van MOOC's die zij succesvol hebben afgerond en waarvan de leerresultaten relevant en (naar inhoud en niveau) equivalent zijn voor het betreffende opleidingsonderdeel. Zie ook 4.5 en 4.6.47
- 4 Creëer gunstige voorwaarden voor werkgevers en instellingen om gezamenlijk te investeren in de ontwikkeling en innovatie van digitale (online) leermiddelen en open onderwijs, waaronder open courseware en MOOC's. Dit leidt tot een betere toegankelijkheid van (wetenschappelijke) kennis en hoger onderwijs.
- 5 Bevorder de investering van middelen van O&O-fondsen in dergelijke digitale platforms, bijvoorbeeld in het kader van samenwerking in Centers of Expertise.
- 6 Speel tijdig in op de specifieke en snel veranderende mogelijkheden van online onderwijs en de consequenties die online onderwijs (incl. MOOC's) heeft voor het stelsel van hoger onderwijs en de financiering daarvan. Pas wet- en regelgeving aan indien dit nodig is om belemmeringen weg te nemen. Aanvullende regelgeving rond online onderwijs lijkt niet nodig en wenselijk.
- 7 Zorg voor adequate expertise en ondersteuning van instellingen bij de ontwikkeling en implementatie van online onderwijs.

4.8 Versterken van werkend leren

Volwassenen met een baan die interesse hebben in deelname aan een opleiding in het hoger onderwijs, willen de deelname aan een opleiding zo efficiënt mogelijk combineren met hun werk en privéleven. De overgrote meerderheid van volwassen deelnemers aan deeltijdopleidingen heeft een betaalde baan en de meesten van hen hebben een werkplek die relevant is voor de opleiding. Dat betekent dat voor een groot deel van hen geldt dat de werkplek in beginsel ruimte moet bieden voor het uitvoeren van leeractiviteiten.

De wet- en regelgeving maakt het nu al mogelijk voor instellingen om eisen te stellen aan de werkkring van deeltijdstudenten en om een deel van de opleiding in te vullen met werkend leren, zoals dat ook in het duale hoger onderwijs wordt toegepast.

Diverse onderzoeken⁴⁸ laten zien dat de potentie van leren op de werkplek onvoldoende wordt benut en dat de borging van de kwaliteit van werkpleklernen kan worden verbeterd. Het grootste probleem in de praktijk van werkend leren is een gebrekkige coördinatie en afstemming tussen de opleiding en de werkgever over de inhoud van de leeractiviteiten, de te bereiken leerresultaten en de ondersteuning en begeleiding van de student. De ondersteuning is vaak reactief en op afstand en er is veelal sprake van een dominantie van werkprocessen ten koste van leeractiviteiten.

Werkgeversorganisaties geven aan dat werkgevers bereid zijn te investeren in hoger onderwijs voor hun werknemers, indien werkend leren in het kader van de opleiding wordt versterkt en afgestemd

⁴⁷ Een dergelijke werkwijze wordt al gehanteerd bij de erkenning van vakken die studenten bijvoorbeeld bij buitenlandse instellingen volgen en zou dus uitgebreid moeten worden met erkenning van MOOC's.

⁴⁸ Zie bijvoorbeeld "Duaal als ideaal? Leren en werken in het beroeps- en hoger onderwijs", Ria Bronneman-Helmers (SCP, 2006) en "Effecten van Dualisering in het HBO", Marloes Reenalda (2011)

op zowel de opleidingseisen als op (vernieuwing van) werkprocessen. Het versterken van werkend leren wordt door werkgevers als een goede mogelijkheid gezien om extra private investeringen in het hoger onderwijs voor volwassen werknemers te genereren.

Maatregelen

- 1 Maak in de opleiding van werkende volwassenen meer gebruik van werkend leren, indien de werkplek zich daar voor leent. Instrumenten als werkplekscans kunnen behulpzaam zijn om te beoordelen of beoogde leeruitkomsten kunnen worden gerealiseerd en vast te stellen welke maatregelen nodig zijn om dat mogelijk te maken⁴⁹. Maak afspraken met werkgevers over de ruimte die in het werk benut kan worden voor de uitvoering van leeractiviteiten.
- 2 Versterk de gemeenschappelijke verantwoordelijkheid van de opleiding, het bedrijf en de volwassen student voor het werkend leren. Maak gebruik van instrumenten als leerwerkovereenkomsten en leg daarin heldere afspraken vast over de uit te voeren leeractiviteiten, de te behalen leerresultaten, de begeleiding en beoordeling en de rol van zowel opleiding als werkgever. Ontwikkel in samenwerking met sociale partners en het hoger onderwijs een standaard voor die leerwerkovereenkomsten
- 3 Maak bij het vormgeven en versterken van werkend leren in het hoger onderwijs gebruik van succesvolle voorbeelden in bijvoorbeeld de tweede leerweg van Duitse Fachhochschulen (professionele bachelor en master) en bij BBL-trajecten in het mbo.
- 4 Koppel het versterken van werkend leren aan strategische samenwerkingsrelaties met werkgevers, bijvoorbeeld rond Centers of Expertise. Verbreed samenwerking rond onderzoek en innovatie met scholing en opleiding van werknemers, inclusief werkend leren.
- 5 Koppel versterking van het werkend leren aan pilots met leeruitkomsten en de borging van de kwaliteit van flexibele leertrajecten (zoals beschreven in paragraaf 4.4).

4.9 Wegnemen van belemmeringen in wet- en regelgeving

Het ministerie van OCW heeft een inventarisatie uitgevoerd van door instellingen ervaren belemmeringen in wet- en regelgeving, die het versterken van de flexibiliteit en vraaggerichtheid van het hoger onderwijs voor de volwassen beroepsbevolking in de weg staan. De belangrijkste ervaren belemmeringen zijn weergegeven in bijlage 3. De commissie onderschrijft de noodzaak van een vervolg op de geïnventariseerde belemmeringen, die voor een deel bestaan uit onduidelijkheden in (de interpretatie van) bestaande kaders of de vertaling daarvan in instellingsbeleid.

Een aantal belemmeringen komt ook in andere paragrafen aan de orde. Zo sluit de geuite wens te werken met leerwegaafhankelijke leeruitkomsten en het koppelen van credits aan leeruitkomsten in plaats van (of naast) het werken met vaststaande, aanbodgestuurde onderwijsprogramma's (zoals de WHW lijkt voor te schrijven) aan bij paragraaf 4.4.

Maatregelen

- 1 Zorg voor een notitie waarin helderheid wordt gegeven over de ruimte die de bestaande kaders bieden voor versterking van de flexibiliteit en vraaggerichtheid. Het is van belang dat deze notitie door het ministerie van OCW, de NVAO en Inspectie gezamenlijk wordt ontwikkeld. Op die manier wordt de bestaande onzekerheid bij instellingen over de interpretatie van kaders weggenomen en wordt duidelijk dat de relevante instanties de uitleg gezamenlijk dragen.
- 2 Verruim de mogelijkheden voor werkend leren in deeltijdopleidingen buiten de vestigingsplaats van de opleiding, door een uitzonderingsregel op te nemen in de beleidsregel doelmatigheid die vergelijkbaar is met de uitzondering die geldt voor het beroepsuitoefeningsdeel van duale opleidingen. Deze maatregel draagt bij aan het versterken van het gebruik van werkend leren. Door ook bij werkend leren in het kader van deeltijdopleidingen de voorwaarde te hanteren dat gewerkt moet worden met tripartite onderwijs-arbeidsovereenkomsten, die moeten voldoen aan specifieke eisen, wordt tevens de kwaliteit van werkend leren bevordert.

⁴⁹ Hierbij kan ook gebruik worden gemaakt van kennis en ervaring, bijvoorbeeld van de Stichting Beroepsonderwijs Bedrijfsleven (SBB).

- 3 Maak pilots met accreditatie van onvolledige opleidingen mogelijk⁵⁰. Het gaat hierbij om pilots met niet-bekostigde opleidingen leidend tot een graad⁵¹. Pilots met accreditatie van onvolledige, diplomagerichte opleidingen kunnen worden gekoppeld aan pilots met leeruitkomsten. Het werken met leeruitkomsten biedt immers mogelijkheden voor het borgen van de kwaliteit van toelating en gerealiseerd eindniveau.

4.10 Versterken van de samenwerking publiek-privaat

Voor het versterken van het hoger onderwijs voor de volwassen beroepsbevolking is het versterken van de samenwerking publiek-privaat van belang. Het gaat daarbij zowel om de samenwerking tussen instellingen en werkgevers als om de samenwerking tussen publieke en private instellingen voor hoger onderwijs en van die instellingen gezamenlijk met werkgevers.

Er is veel onduidelijkheid over de richtlijnen en randvoorwaarden die gelden voor private activiteiten van publieke instellingen⁵². Er is bijvoorbeeld behoefte aan meer duidelijkheid over de wijze waarop de prijs van contractonderwijs moet worden bepaald en de mate waarin indirecte kosten moeten worden doorberekend.

De commissie 'Publiek-private samenwerking in het beroepsonderwijs' heeft het actieplan 'Ruimte voor ontwikkeling' (2013) uitgebracht. Het actieplan is specifiek gericht op publiek-private centers of expertise in het hbo en centra voor innovatief vakmanschap in het mbo. Deze commissie constateert bij onderwijspartijen angst voor wet- en regelgeving wanneer zij nieuwe paden in willen slaan en terughoudendheid bij bedrijven om concrete afspraken te maken. Om deze koudwater-vrees weg te nemen heeft de commissie voorgesteld om een ontwikkelforum te creëren. Daarin werken instellingen, bedrijfsleven, onderwijsinspectie, belastingdienst en de ministeries van OCW en EZ samen om de centra duidelijkheid te bieden over wet- en regelgeving en om belemmeringen voor innovatief samenwerken weg te nemen.

De minister heeft in haar beleidsreactie het verzoek voor een forum voor publiek-private vraagstukken rond de centra gehonoreerd. Daarnaast is aangekondigd dat hogescholen met een centre of expertise in de gelegenheid worden gesteld hun volledige onderwijsaanbod aan te bieden op de (bedrijfs-)locatie waar *state of the art* apparatuur en kennis aanwezig is.

Bij private instellingen voor hoger onderwijs leeft onvrede over gebrek aan bereidheid tot samenwerking van de kant van publieke instellingen, bijvoorbeeld rond het opstellen van opleidingsprofielen en het vaststellen van de gemeenschappelijke kennisbasis van opleidingen. Ook is er argwaan ten aanzien van private activiteiten van publieke instellingen en vermeende overtreding van de geldende regels en richtlijnen op dit gebied ('kruissubsidiëring').

Maatregelen

- 1 Breidt het ontwikkelforum voor publiek-private vraagstukken rond de centra uit met publiek-private vraagstukken rond het opleiden van volwassenen en zorg ervoor dat geconstateerde belemmeringen worden weggenomen.
- 2 Stuur op samenwerking tussen publieke en private instellingen, bijvoorbeeld door voorrang te

⁵⁰ Op dit moment komen alleen volledige opleidingen in aanmerking voor accreditatie. Aanleiding voor deze maatregel zijn de Lerarenopleidingen van Saxion Next, waarvan alleen de laatste twee jaar worden aangeboden. De opleidingen leiden conform de WHW tot een graad en getuigschrift. Indien de kwaliteit van de beoordeling van het ingangsniveau van studenten voor toelating tot die laatste twee jaar goed is, de kwaliteit van het programma en het gerealiseerde eindniveau voldoen en de opleidingen voorzien in een arbeidsmarktbehoefte lijkt accreditatie van dergelijke opleidingen wenselijk te zijn. Het gaat daarbij niet alleen om genoemde Lerarenopleidingen, maar mogelijk ook om andere onvolledige opleidingen leidend tot een graad.

⁵¹ Bekostigde opleidingen dienen toegankelijk te zijn voor iedereen die voldoet aan de (wettelijke) toelatingseisen en moeten daarom altijd (ook) een volledige opleiding aanbieden

⁵² Zoals bijvoorbeeld verwoord in de notitie 'Helderheid in de bekostiging van het hoger onderwijs', ministerie van OCW (2010), de Gedragsregels van de Wet Markt en Overheid en de bijbehorende handreiking.

geven aan voorstellen voor pilots van publiek-private en samenwerkingsverbanden voor gezamenlijke uitwerking van leeruitkomsten.

- 3 Stel het gebruik van publiek bekostigde faciliteiten en infrastructuur open voor private instellingen, tegen een marktconform en kostendekkend tarief.

4.11 Verankering in beleid

Om de effectiviteit en duurzaamheid van de voorgestelde maatregelen te versterken, is het van belang dat deze worden verankerd in beleid. Dat geldt voor het beleid van instellingen en werkgevers en voor het overheidsbeleid ten aanzien van onderwijs, economie en arbeidsmarkt. De voorgestelde maatregelen waarmee geen experimenten en pilots hoeven te worden uitgevoerd kunnen direct worden doorgevoerd. Voor de andere maatregelen moet de evaluatie van de experimenten worden afgewacht. De resultaten van het experiment Open Bestel (2008-2015) kunnen hier te zijner tijd ook bij worden betrokken.

De commissie steunt het voorstel van de VSNU dat universiteiten een verkenning uitvoeren om in enkele sectoren een gezamenlijk “model” voor modulair opgezette tweejarige (deeltijd)masters uit te werken. Hierbij zou gedacht kunnen worden aan modulaire en flexibele masters met dezelfde eenheden, flexibele instapmomenten, activerend online onderwijs en uitwisselbaarheid/erkenning van modules tussen universiteiten. Langs dezelfde lijnen zou de toegang vanuit het hbo naar de wo-masteropleidingen georganiseerd kunnen worden: schakeltrajecten met online deeltijdonderwijs, waarvoor universiteiten en hogescholen samen een model uitwerken en pilots starten.

Maatregelen

- 1 Laat (samenwerkingsverbanden van) instellingen die mee willen doen aan pilots plannen van aanpak indienen gericht op het versterken van de flexibiliteit en vraaggerichtheid van de opleidingen hoger onderwijs voor volwassenen. Het is wenselijk dat in deze plannen harde, ambitieuze doelstellingen worden geformuleerd, aangesloten wordt op de adviezen en voorgestelde maatregelen in dit rapport en dat wordt aangegeven hoe voor adequate randvoorwaarden wordt gezorgd (flexibilisering bedrijfsvoering, personele inzet, benutting vakantieperioden etc.).
- 2 Veranker profilering op het verzorgen van hoger onderwijs voor volwassenen in het beleid ten aanzien van profilering, prestatieafspraken en prestatiebekostiging. Niet alle instellingen hoeven zich toe te leggen op deeltijd hoger onderwijs, maar als zijn in hun strategisch beleid kiezen voor deeltijdonderwijs voor volwassenen, dan horen daar ook bewuste keuzes bij voor een andere inrichting van het onderwijs, voor verankering in (strategische) samenwerkingsrelaties met werkgevers en voor organisatorische inrichting en bedrijfsvoering.
- 3 Veranker de resultaten van de experimenten en pilots in passende en stimulerende kaders in wet- en regelgeving, inclusief de uitvoeringspraktijk van kwaliteitsborging. Betrek hier ook de resultaten van het experiment Open Bestel bij.
- 4 Zorg voor centrale registratie van ingeschrevenen en verstrekte diploma's van private opleidingen hoger onderwijs in BRON respectievelijk het diplomaregister.
- 5 Neem continuing professional education op in de set van indicatoren voor valorisatie.
- 6 Stuur op samenhang tussen het onderwijsbeleid op het gebied van hoger onderwijs voor volwassenen met het economisch ontwikkelingsbeleid, de sociale zekerheid en toekomstige hervormingen van de arbeidsmarkt.
- 7 Stimuleer dat sociale partners (cao) afspraken maken over besteding van middelen van O&O-fondsen e.d. voor deelname van werknemers aan opleidingen hoger onderwijs.

Literatuur

- AWT (2013) *Kiezen voor Kenniswerkers. Vaardigheden op de arbeidsmarkt voor kenniswerkers*. Advies 81. Den Haag: Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid, augustus 2013.
- Baarsma, B. en J. Theeuwes (2010) *Vouchers voor vaardigheden. Over de rol van de overheid op de markt voor postinitieel onderwijs. Rapport in opdracht van de NRTO*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek, september 2010.
- Boer, H. de, E. Epping, M. Faber, F. Kaiser en E. Weyer (2013) *Continuing Higher Education. Part One: General Impressions of an International Inventory and Explorative Analysis of Policies concerning Flexibility in Continuing Higher Education for Workers*. International Higher Education Monitor, thematic report. Enschede: Center for Higher Education Policy Studies, maart 2013.
- Boer, H. de, E. Epping, M. Faber, F. Kaiser en E. Weyer (2013) *Continuing Higher Education. Part Two: Five Countries*. International Higher Education Monitor, thematic report. Enschede: Center for Higher Education Policy Studies, maart 2013.
- Breugel, G. van, A. de Grip en P. Dohmen (2011) *Ontwikkelingscheque. Uitwerking Advies Denktank Leren en Werken*. ROA-R-2011/3. Maastricht: Research Center Onderwijs Arbeidsmarkt, 29 maart 2011.
- Broek, A. van den, J. Bendig-Jacobs, S. Hampsink, F. Wartenbergh en C. Braam (2013) *De bepaling van studielast in het hoger onderwijs. Een inventarisatie*. Onderzoek in opdracht van het ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap. Nijmegen: ResearchNed, september 2013.
- Broek, S., J. de Jonge en B. Hake (2010) *Hoger onderwijs en Levenlang leren. Internationaal vergelijkende studie. Een onderzoek in opdracht van Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap*. Zoetermeer: Research voor Beleid/Panteia, 3 november 2010.
- Casteren, W. van, A. van den Broek, J. Warps, J. Jacobs en C. Braam (2012) *Kenmerken, wensen en behoeften deeltijd hoger onderwijs. Onderzoek in opdracht van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap*. Nijmegen: ResearchNed, maart 2012.
- Cedefop (2013) *Skills Forecasts*. Cedefop, juni 2013. <http://www.cedefop.europa.eu/EN/about-cedefop/projects/forecasting-skill-demand-and-supply/skills-forecasts/main-results.aspx?CountryID=22&case=LFBQ>
- Convenantpartners EVC (2013) *Validering van leerresultaten uit non-formeel en informeel leren. Voorstel voor een toekomstbestendige inrichting*. Utrecht: Kenniscentrum EVC, 5 juni 2013.
- CPB (2010) *Het effect van de lerarenbeurs op scholingsdeelname docenten*. CPB-document No. 205. Den Haag: Centraal Planbureau, 19 april 2010.
- CPB (2012) *Loonongelijkheid in Nederland stijgt. Vraag naar hoogopgeleiden stijgt verder, banen in het midden onder druk*. CPB Policy Brief 2012/06. Den Haag: Centraal Planbureau, 10 december 2012.
- CPB (2010) *Macro economische verkenning 2010*. Den Haag: Centraal Planbureau, 15 september 2010.
- Commissie publiek-private samenwerking in het beroepsonderwijs (2013) *Ruimte voor ontwikkeling. Actieplan: Centres of expertise en Centra voor innovatief vakmanschap, dé weg naar succesvolle publiek-private samenwerking in het beroepsonderwijs*. Adviesrapport commissie-Van der Touw, 17 juni 2013.

Commissie Toekomstbestendigheid Hoger Onderwijs [commissie-Veerman] (2010) *Differentiëren in drielvoud, omwille van kwaliteit en verscheidenheid in het hoger onderwijs*, Den Haag, april 2010.

EL&I (2012) *Handreiking Wet Markt en Overheid*. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, 1 juli 2012.

EUA (2008) *European Universities' Charter on Lifelong Learning*. Brussel: European University Association, oktober 2008.

Europese Commissie (2009) DG Onderwijs en Cultuur (2009), *ECTS Users' Guide 2009*. Luxemburg: Office for Official Publications of the European Communities.

Graaf, D. de en E. van den Berg (2011) *Monitor Associate degree 2006-2010*. Tussenevaluatie in opdracht van het Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek, januari 2011.

HBO-raad, vereniging van hogescholen (2012) *Vreemde ogen dwingen. Eindrapport van de Commissie externe validering examenkwaliteit hoger beroepsonderwijs*. Den Haag, mei 2012.

Joosten-ten Brinke, D. (2008) *Assessment of Prior Learning*. Dissertation. Heerlen: Open Universiteit Nederland.

OCW (2011) *Kwaliteit in verscheidenheid. Strategische Agenda Hoger Onderwijs, Onderzoek en Wetenschap*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap, 1 juli 2011.

Onderwijsraad (2009) *Middelbaar en hoger onderwijs voor volwassenen*. Den Haag: Onderwijsraad, 9 juli 2009.

OCW (2010) *Notitie 'Helderheid in de bekostiging van het hoger onderwijs'*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap, 5 mei 2010.

Reenalda, M. (2011) *Effecten van dualisering in het hbo*. Proefschrift. Enschede: Universiteit Twente, 13 juli 2011.

Schwerdt, G., D. Messer, L. Woessmann en S. Wolter (2011) *Effects of Adult Education Vouchers on the Labour Market: Evidence from a Randomized Field Experiment*. CESifo Working Papers no. 3331. München, CESifo.

SCP (2013) *Aanbod van arbeid 2012*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 25 april 2013.

SCP (2006) *Duaal als ideaal? Leren en werken in het beroeps- en hoger onderwijs*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 28 juni 2006.

SER (2002) *Het nieuwe leren: advies over een leven lang leren in de kenniseconomie*. Den Haag: Sociaal-Economische Raad, 21 juni 2002.

Tieben, B., B. Baarsma en C. Berden (2012) *Vraagimpuls voor scholingsdeelname. Notitie in opdracht van de NRTO*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek, 28 februari 2012.

Tweede Kamer (vergaderjaar 2012-2013) 30 012, *Leven Lang Leren*, nr. 39 Beleidsreactie op Inspectierapporten flexibel onderwijs *Leven Lang Leren*, 3 december 2012.

Tweede Kamer (vergaderjaar 2011-2012) 31 288, *Hoger onderwijs-, onderzoek- en wetenschapsbeleid*, nr. 254 Hoofddlijnenakkoord OCW-NRTO 2012-2016, 23 januari 2012.

Tweede Kamer (vergaderjaar 2011-2012) 31 288, *Hoger onderwijs-, onderzoek en wetenschapsbeleid*, nr. 285 Brief deeltijd hoger onderwijs, 30 maart 2012.

Tweede Kamer (vergaderjaar 2013-2014) 31 288, *Hoger Onderwijs-, Onderzoek- en Wetenschapsbeleid*, nr. 362 Brief open en online hoger onderwijs, 8 januari 2014.

Tweede Kamer (vergaderjaar 2013-2014) 31 524 *Beroepsonderwijs en Volwassenen Educatie*, nr. 187 Beleidsreactie advies commissie-Van der Touw, 4 november 2013.

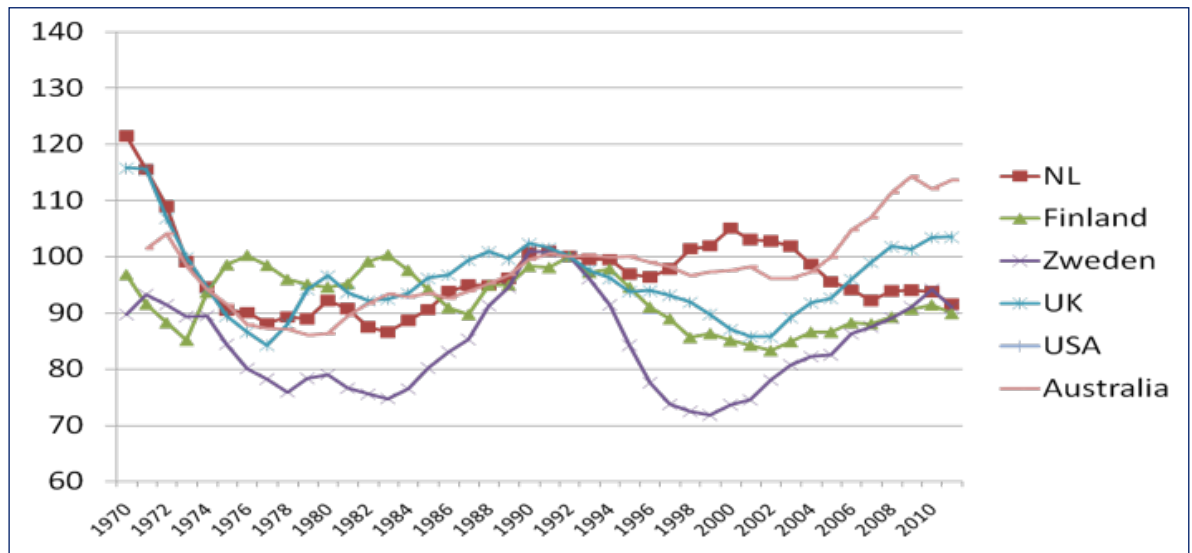
WRR (2013) *Naar een lerende economie. Investeren in het verdienvermogen van Nederland*. WRR-rapport nr. 90. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 4 november 2013.

Zwart, S. de, H. Bakker, A. Wenneker, A. en P. Kreijen (2012) *Een leven lang leren in het hbo: lessons learned. Evaluatie in opdracht van het Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap*. Utrecht: Berenschot, augustus 2012.

Bijlage 1

Feiten en cijfers

Figuur 1.1 Ontwikkeling aantallen levend geboren (1992 = 100)



Bron: Cheps, 2013

Tabel 1.1 Ontwikkeling aanbod deeltijdopleidingen hoger onderwijs 2007 – 2013⁵³

	Bekostigd			Niet-bekostigd			Totaal		
	2007	2013	Vershil	2007	2013	Vershil	2007	2013	Vershil
Hbo-ad	34	102	+68	1	160	+159	35	262	+227
Hbo-ba	860	696	-164	640	498	-142	1.500	1.194	-306
Hbo-ma	116	145	+29	62	202	+140	178	347	+169
Wo-ba	137	134	-3	3	1	-2	140	135	-5
Wo-ma	400	343	-57	32	80	+48	432	423	-9

Bron: Croho

⁵³ Niet-bekostigde masters in het hbo en wo worden veelal verzorgd door publieke instellingen. Hbo-masters komen in mindere mate in aanmerking voor Rijksbekostiging dan wo-masters.

Tabel 1.2 Aanbod deeltijdopleidingen Associate degree naar sectoren (oktober 2013)

	Bekostigd	Niet-bekostigd	Totaal
Economie	30	138	168
Gedrag en maatschappij	6	9	15
Gezondheidszorg	8	6	14
Landbouw en natuurlijke omgeving	10	-	10
Onderwijs	32	-	32
Recht	-	1	1
Taal en cultuur	1	-	1
Techniek	14	6	20
Sectoroverstijgend	1	-	1
Totaal	102	160	262

Bron: Croho

Tabel 1.3 Aanbod deeltijdopleidingen hbo-bachelor naar sectoren (oktober 2013)

	Bekostigd	Niet-bekostigd	Totaal
Economie	171	238	409
Gedrag en maatschappij	118	71	189
Gezondheidszorg	42	15	57
Landbouw en natuurlijke omgeving	15	-	15
Onderwijs	251	67	318
Recht	3	28	31
Taal en cultuur	14	13	27
Techniek	80	66	146
Sectoroverstijgend	2	-	2
Totaal	696	498	1.194

Bron: Croho

Tabel 1.4 Aanbod deeltijdopleidingen hbo-master naar sectoren (oktober 2013)

	Bekostigd	Niet-bekostigd	Totaal
Economie	1	72	73
Gedrag en maatschappij	15	37	52
Gezondheidszorg	4	21	25
Landbouw en natuurlijke omgeving	1	2	3
Onderwijs	106	20	126
Recht	-	4	4
Taal en cultuur	14	4	18
Techniek	4	42	46
Totaal	145	202	347

Bron: Croho

Tabel 1.5 Aanbod deeltijdopleidingen wo-bachelor naar sectoren (oktober 2013)

	Bekostigd	Niet-bekostigd	Totaal
Economie	2	1	3
Gedrag en maatschappij	15	-	15
Gezondheidszorg	-	-	-
Natuur	9	-	9
Onderwijs	-	-	-
Recht	23	-	23
Taal en cultuur	73	-	73
Techniek	12	-	12
Totaal	134	1	135

Bron: Croho

Tabel 1.6 Aanbod deeltijdopleidingen wo-master naar sectoren (oktober 2013)

	Bekostigd	Niet-bekostigd	Totaal
Economie	10	47	57
Gedrag en maatschappij	26	8	34
Gezondheidszorg	11	8	19
Natuur	13	1	14
Onderwijs	136	4	140
Recht	31	11	42
Taal en cultuur	100	-	100
Techniek	16	-	16
Sectoroverstijgend	-	1	1
Totaal	343	80	423

Bron: Croho

Tabel 1.7 Aantallen eerstejaars bekostigd deeltijd hoger onderwijs 2003 – 2012

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Hbo	14.248	12.328	11.381	10.781	10.618	10.778	10.914	10.373	8.931	7.293
Wo	1.951	1.607	1.594	1.583	1.536	1.438	1.560	1.440	875	700
Ho-totaal	16.199	13.935	12.975	12.364	12.154	12.216	12.474	11.813	9.806	7.993

Bron: DUO

Tabel 1.8 Eerstejaars bekostigd deeltijd hbo naar opleidingsniveau 2003-2012

HBO	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Associate degree				28	201	550	439	538	598	499
Bachelor	12.504	10.716	9.887	9.513	9.571	9.358	9.618	9.182	7.866	6.408
Master	1.744	1.612	1.494	1.240	846	870	857	653	467	386
Hbo-totaal	14.248	12.328	11.381	10.781	10.618	10.778	10.914	10.373	8.931	7.293

Bron: DUO

Tabel 1.9 Ingeschrevenen bekostigd deeltijd hbo naar opleidingsniveau 2003-2012

HBO	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Associate degree				42	371	1.017	1.060	1.352	1.520	1.570
Bachelor	57.776	56.132	53.523	51.295	50.935	51.042	52.310	52.053	49.558	43.341
Master	9.100	9.715	10.430	10.644	9.972	9.616	10.588	10.873	9.466	8.277
Hbo-totaal	66.876	65.847	63.953	61.981	61.278	61.675	63.958	64.278	60.544	53.188

Bron: DUO

Tabel 1.10 Eerstejaars bekostigd deeltijd wo naar opleidingsniveau 2003-2012

WO	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Bachelor	1.374	1.231	1.223	1.084	1.007	900	925	804	506	370
Master	215	261	368	470	524	538	633	636	369	330
Ongedeeld	362	115	3	29	5		2			
Wo-totaal	1.951	1.607	1.594	1.583	1.536	1.438	1.560	1.440	875	700

Bron: DUO

Tabel 1.11 Ingeschrevenen bekostigd deeltijd wo naar opleidingsniveau 2003-2012

WO	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Bachelor	4.170	5.653	6.260	6.360	6.303	6.136	6.063	5.346	4.253	2.989
Master	800	1.374	2.124	2.901	3.846	4.589	5.155	5.414	4.650	3.943
Ongedeeld	9.253	7.118	5.137	3.754	1.833	702	397	114	14	
Wo-totaal	14.223	14.145	13.521	13.015	11.982	11.429	11.615	10.874	8.917	6.932

Bron: DUO

Tabel 1.12 Aantallen eerstejaars bekostigd deeltijd hbo naar sector opleiding 2003-2012

HBO-sector	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Onderwijs	5.949	4.823	4.091	3.585	2.974	2.830	3.033	2.951	2.224	1.900
Landbouw en Natuur	252	253	221	201	193	213	190	217	172	128
Techniek	1.118	969	969	1.032	1.060	1.076	1.022	1.015	1.002	872
Gezondheidszorg	1.027	836	688	554	737	798	738	701	711	641
Economie	2.565	2.319	2.514	2.582	2.616	2.704	2.632	2.400	2.094	1.641
Gedrag en maatschappij	3.103	2.885	2.668	2.639	2.847	2.978	3.133	2.917	2.598	2.048
Taal en Cultuur	234	243	230	188	191	179	166	172	130	63
Hbo-totaal	14.248	12.328	11.381	10.781	10.618	10.778	10.914	10.373	8.931	7.293

Bron: DUO

Tabel 1.13 Aantallen ingeschrevenen bekostigd deeltijd hbo naar sector opleiding 2003-2012

HBO-sector	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Onderwijs	25.352	26.064	25.764	24.361	22.787	21.813	23.244	24.165	22.223	19.662
Landbouw en Natuur	1.005	1.096	1.060	1.045	988	1.006	1.065	1.130	1.100	977
Techniek	5.991	5.527	5.275	5.193	5.355	5.559	5.483	5.416	5.251	4.709
Gezondheids-zorg	3.957	3.582	3.224	2.705	2.787	3.046	3.183	3.077	3.131	3.005
Economie	14.858	14.256	13.794	14.113	14.461	14.893	14.949	14.583	13.660	11.606
Gedrag en maatschappij	14.094	13.653	13.137	12.851	13.174	13.659	14.425	14.396	13.829	12.158
Taal en Cultuur	1.619	1.669	1.699	1.713	1.726	1.699	1.609	1.511	1.350	1.071
Hbo-totaal	66.876	65.847	63.953	61.981	61.278	61.675	63.958	64.278	60.544	53.188

Bron: DUO

Tabel 1.14 Aantallen eerstejaars bekostigd deeltijd wo naar sector opleiding 2003-2012

WO-sector	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Onderwijs	47	52	30	22	13	20	7	14	24	12
Natuur	15	13	22	17	35	40	33	25	31	26
Techniek	75	40	33	7	20	12	14	18	12	9
Gezondheids-Zorg	184	114	112	107	58	82	68	98	81	76
Economie	132	52	145	193	289	239	275	279	167	150
Recht	477	426	412	382	385	307	385	347	234	175
Gedrag en maatschappij	591	497	438	361	304	282	322	221	99	75
Taal en Cultuur	430	413	402	494	432	456	456	438	227	177
Wo-totaal	1.951	1.607	1.594	1.583	1.536	1.438	1.560	1.440	875	700

Bron: DUO

Tabel 1.15 Aantallen ingeschrevenen bekostigd deeltijd wo naar sector opleiding 2003-2012

WO-sector	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Onderwijs	314	378	371	313	289	288	381	409	408	351
Natuur	119	111	121	119	135	169	192	184	173	162
Techniek	553	467	391	284	222	198	122	106	71	50
Gezondheids- zorg	941	849	797	650	379	344	302	339	314	300
Economie	933	859	771	720	926	1.021	1.159	1.224	1.049	913
Recht	4.429	4.531	4.433	4.349	4.086	3.807	3.823	3.631	2.944	2.226
Gedrag en maatschappij	4.127	4.024	3.706	3.300	2.701	2.275	2.270	1.837	1.306	945
Taal en Cultuur	2.807	2.926	2.931	3.280	3.244	3.327	3.366	3.144	2.652	1.985
Wo-totaal	14.223	14.145	13.521	13.015	11.982	11.429	11.615	10.874	8.917	6.932

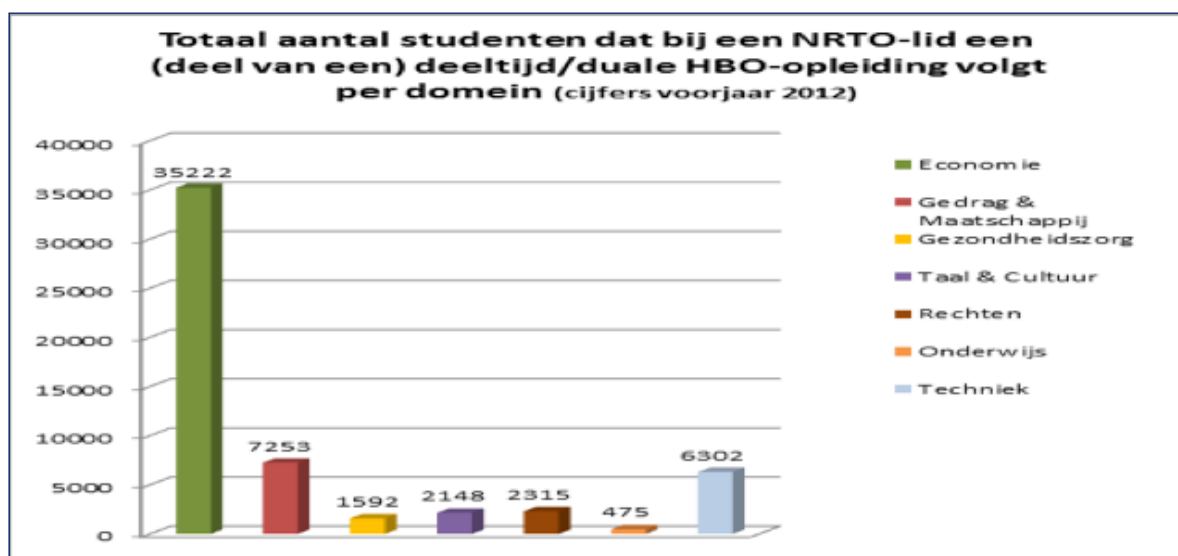
Bron: DUO

Tabel 1.16 Leeftijdscategorieën deeltijdstudenten bekostigd hoger onderwijs (cijfers 2012/2013)

	Hbo	Wo
Tot 25 jaar	17,9%	7,1%
25 t/m 29 jaar	26,3%	24,9%
30 t/m 34 jaar	16,9%	20,7%
35 t/m 39 jaar	11,8%	12,8%
40 t/m 44 jaar	10,8%	10,9%
45 t/m 49 jaar	8,8%	8,9%
50 jaar en ouder	7,4%	14,7%

Bron: DUO

Figuur 1.2 Verdeling aantallen hbo-studenten NRTTO-leden over sectoren.



Bron: NRTTO

Tabel 1.17 Internationale vergelijking percentage deelnemers van 30 jaar en ouder in het hoger onderwijs 1999-2007

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
België	7,95	8,70	9,52	9,88	10,49	11,47	11,70	11,44	11,04
Nederland	12,52	13,17	13,85	14,73	14,39	14,17	13,44	12,73	11,89
Duitsland	22,94	22,28	21,83	21,19	20,32	19,14	15,90	15,22	14,74
Denemarken	24,35	23,20	23,97	22,85	24,62	27,56	30,53	30,43	30,83
Verenigd Koninkrijk	33,05	32,49	32,77	34,74	35,36	33,80	33,30	32,66	31,90
Zweden	32,39	32,93	33,98	34,88	36,13	36,19	35,61	35,45	35,16

Bron: OECD, *Education at a Glance*, bewerking door Research voor Beleid, 2010

Tabel 1.18 Ontwikkeling aandeel hoger opgeleiden in de beroepsbevolking 2005-2012 (in % 25-64 jaar)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Nederland	27,2	27,3	28,0	29,1	29,7	28,7	28,7	29,5
België	26,0	26,8	27,1	27,4	28,4	30,0	29,8	30,4
Denemarken	29,2	30,4	27,9	28,2	28,9	29,5	29,8	30,5
Zweden	28,1	29,0	29,8	30,4	31,3	32,1	33,1	33,7
Finland	29,8	30,5	31,6	31,9	32,6	33,5	34,5	34,5
Ierland	26,2	27,8	29,1	30,5	31,6	33,3	33,8	35,3
Noorwegen	30,8	31,2	32,6	33,6	34,0	35,1	35,6	36,6
Verenigd Koninkrijk	29,8	30,7	31,9	31,0	32,3	33,8	36,0	37,3

Bron: Eurostat

Tabel 1.19 Doorstroom gediplomeerden Associate degree naar hbo-bachelor (aantallen en percentages; betreft studenten bekostigd onderwijs)

	2006	2007	2008	2009	2010
Aantal Ad-gediplomeerden	43	280	828	1002	1051
Totaal naar bachelor	27	168	390	475	501
Direct door naar bachelor	60,5%	54,3%	43,2%	43,0%	45,9%
Later door naar bachelor	2,3%	5,7%	3,9%	4,4%	1,8%
Totaal door naar bachelor	62,8%	60,0%	47,1%	47,4%	47,7%

Bron: DUO

Achtergrondkenmerken deelnemers bekostigd deeltijd hoger onderwijs⁵⁴

Leeftijd

De gemiddelde leeftijd van deeltijdstudenten ligt rond de 32 jaar. In het wo ligt de gemiddelde leeftijd met 36 jaar iets hoger dan in het hbo, waarbij opvalt dat in het wo een relatief grote groep (14,7%) deeltijdstudenten 50 jaar of ouder is⁵⁵. De gemiddelde leeftijd is de afgelopen jaren gedaald. Er is sprake van een dalend aandeel deeltijdstudenten in de leeftijdsgroep 30+, met name in de categorie 30-40 jaar.

⁵⁴ Bronnen: Studentenmonitor, CBS Statline en iCijferHO

⁵⁵ De gemiddelde leeftijd van wo-deeltijdstudenten is het hoogst bij opleidingen in de sector taal en cultuur (41,5 jaar). Waarschijnlijk zijn dit veelal ouderen die uit persoonlijke interesse een deeltijdsopleiding filosofie, kunstgeschiedenis of theologie volgen

Achtergrond en geslacht

In vergelijking met voltijdstudenten zijn er onder deeltijdstudenten in het bekostigde hoger onderwijs meer mensen afkomstig uit een gezin met een laag opleidingsniveau van de ouders, relatief meer (Westerse en niet-Westerse) allochtonen en relatief meer vrouwelijke deelnemers (relatief veel deeltijdstudenten in opleidingen in de sectoren Onderwijs en Gezondheidszorg, m.n. in het hbo).

Vooropleiding

Een grote meerderheid van de deelnemers aan bekostigd deeltijdonderwijs beschikt nog niet over een eerdere opleiding in het hoger onderwijs. De grootste groep instromers in deeltijdonderwijs heeft een mbo-vooropleiding. Het aandeel mbo'ers groeit en de aandelen instromers met een havo- of vwo-vooropleiding daalt.

Arbeidsstatus

- Gemiddeld heeft 93% van de deeltijdstudenten betaald werk.
- Van de studenten hbo-deeltijd heeft 95% betaald werk (gemiddeld 32 uur per week).
- Van de studenten wo-deeltijd heeft 86% betaald werk (gemiddeld 31 uur per week).
- Van de hbo-deeltijdstudenten vervult 62% een functie op hbo/wo-niveau en 35% een functie op mbo-niveau.
- Van de wo-deeltijdstudenten vervult 78% een functie op hbo/wo-niveau en 20% een functie op mbo-niveau.

Deelname aan levenlang leren / postinitiële scholing

In de tabellen 1.20 en 1.21 worden cijfers over deelname aan leven lang leren c.q. postinitiële scholing weergegeven. Dat is breder dan deelname aan geaccrediteerd (hoger) onderwijs waar de andere tabellen betrekking op hebben. De deelname aan leven lang leren / postinitiële scholing betreft vooral deelname aan (kortdurende) cursussen en trainingen, op alle niveaus.

Tabel 1.20 Ontwikkeling deelname leven lang leren beroepsbevolking 2005-2012 (in % 25-64 jaar)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
België	8,3	7,5	7,2	6,8	6,8	7,2	7,1	6,6
EU (27 landen)	9,6	9,5	9,3	9,4	9,3	9,1	8,9	9,0
Verenigd Koninkrijk	27,6	26,7	20,0	19,9	20,1	19,4	15,8	15,8
Nederland	15,9	15,6	16,6	17,0	17,0	16,6	16,7	16,5
Noorwegen	17,8	18,7	18,0	19,3	18,1	17,8	18,2	20,0
Finland	22,5	23,1	23,4	23,1	22,1	23,0	23,8	24,5
Zweden	17,4	18,4	18,6	22,2	22,2	24,4	24,9	26,7
Denemarken	27,4	29,2	29,0	29,9	31,2	32,5	32,3	31,6

Bron: Eurostat

Tabel 1.21 Deelname aan postinitiële scholing naar diverse kenmerken

	1995	2000	2005	2009
Totaal absoluut (* 1.000)	1.071	1.295	1.313	1.475
Totaal %	11,6	13,7	13,8	15,5
Mannen	12,4	13,7	13,8	14,9
Vrouwen	10,9	13,0	14,1	16,2
Percentage van leeftijdsgroep:				
15-20 jaar	29,9	21,9	11,7	18,9
20-25 jaar	19,7	21,4	17,5	20,7
25-30 jaar	18,6	20,6	19,9	23,2
30-35 jaar	15,0	17,8	19,6	21,0
35-40 jaar	13,3	15,9	16,1	17,9
40-45 jaar	10,3	14,4	14,9	17,2
45-50 jaar	7,6	11,2	13,1	14,8
50-55 jaar	5,8	8,9	10,7	13,0
55-60 jaar	3,7	6,3	7,3	9,6
60-65 jaar	3,5	4,4	5,6	6,2
Percentage naar vooropleiding:				
Basisonderwijs	5,4	7,0	7,9	8,1
Lager (vbo, mavo, vmbo, mbo1)	8,7	9,3	7,7	9,8
Middelbaar (havo, vwo, mbo)	13,0	15,4	14,5	15,9
Hbo	17,8	18,9	19,2	21,0
Wo	15,7	19,2	20,4	21,0
Werkzame beroepsbevolking	13,7	16,1	15,6	17,4
Werkloze beroepsbevolking	14,1	14,7	14,4	16,1
Niet-beroepsbevolking	6,8	7,7	8,9	9,3
Industrie	12,0	13,8	12,0	13,7
Handel en horeca	11,0	12,3	10,9	11,7
Financiële en zakelijke dienstverlening	19,6	20,2	20,4	21,1
Overheid, onderwijs, gezondheid en cultuur	15,1	18,2	18,7	21,2
Overige bedrijfstakken	10,5	12,4	10,7	12,2
Bedrijfsomvang 1-10 werknemers	11,7	11,2	11,5	12,8
Bedrijfsomvang 10-99 werknemers	12,5	14,4	15,0	17,2
Bedrijfsomvang meer dan 100 werknemers	15,5	18,5	18,3	20,1

Bron: CBS Statline (2012)

Tabel 1.22 Deelname aan scholing en financiering scholing naar arbeidsmarktpositie

	Deelname (%)		Betaald door (%)	
	Werkgever (deel)		Zelf	Ander
Vaste baan	11,5	77,8	13,5	1,4
Uitzendkracht	9,8	52,5	39,1	4,8
Tijdelijk contract	9,6	51,0	38,5	5,9
Oproepkracht	8,9	61,7	28,7	6,7
ZZP	6,3	25,7	64,1	7,9
Gemiddeld	10,9	73,6	17,6	2,0

Bron: *Labour Market Flexibility in the Netherlands*, CPB/ROA (2011)

Tabel 1.23 Ambitie en realisatie evc en maatwerktrajecten werkend leren in het hbo (stimuleringsregelingen 2006-2009)

	EVC			Maatwerktrajecten werkend leren			Totaal		
	Ambitie	Realisatie	%	Ambitie	Realisatie	%	Ambitie	Realisatie	%
2006-2007	7.920	4.522	57,1	-	-	-	7.920	4.522	57,1
2007-2008	3.975	2.263	56,9	3.790	2.463	65,0	7.765	4.726	60,9
2008-2009	3.580	2.304	64,4	3.190	3.440	107,8	6.770	5.744	84,8
Totaal	15.475	9.089	58,7	6.980	5.903	84,6	22.455	14.992	66,8

Bron: ECBO

De Open Universiteit (OU) telt ongeveer 16.000 deelnemers aan opleidingen in het hoger onderwijs. De opleidingen van de OU worden vormgegeven middels afstandsonderwijs. De missie van de OU is gebaseerd op een vrije toegang voor iedereen, waardoor de universiteit wordt geconfronteerd met een zeer sterk uiteenlopend scala aan behoeften en verwachtingen. De OU beschouwt de markt van niet-voltijds onderwijs als haar natuurlijke markt en ontwikkelt om die reden allerlei alternatieve opleidingsvormen, die tegemoet komen aan een plaats- en tijdonafhankelijk studiegedrag.

De OU positioneert zich in haar instellingsplan 'Leren in Tijden van Verandering' (september 2012) als een universiteit met een specifieke opdracht en een complementaire functie, die samenwerking zoekt met andere partners rond thema's als e-learning en deeltijdonderwijs. De OU geeft aan vanuit haar rol en expertise een betekenisvolle bijdrage te willen leveren aan de ontwikkeling van het Nederlands hoger onderwijs, ook vanuit de noodzaak het Nederlandse deeltijdonderwijs op een nieuwe leest te schoeien. Een voorbeeld daarvan is ook dat de OU wordt ingeschakeld door andere universiteiten voor het ontwikkelen en aanbieden van specifiek onderwijs, gericht op het wegwerken van deficiënties en het toeleiden naar mastertrajecten (bijvoorbeeld via premaster-opleidingen en schakelprogramma's).

De OU geeft aan ervoor gekozen te hebben niet meer zelfstandig hbo-opleidingen aan te bieden, omdat dit niet past bij de profilering als universiteit. Ook geeft de OU in haar plan aan zich te willen ontwikkelen van primair aanbieder van cursussen tot primair aanbieder van wetenschappelijke opleidingen. Door meer gestructureerde bachelor- en masteropleidingen aan te bieden, met vaste tentamendata, een vast studietempo en de vorming van cohorten en leergemeenschappen, wil de OU haar studenten een meer gestructureerde studieomgeving bieden en het studierendement verhogen.

In de plannen van de OU wordt meer ruimte gemaakt voor onderwijs aan professionals door zogenaamde 'certified professional programs' aan te bieden voor professionals met meer dan drie jaar werkervaring.

De OU geeft aan haar onderzoeksfunctie in de breedte te willen versterken, het disciplinair onderzoek uit te willen bouwen en meer discipline overstijgend te willen samenwerken. Ook de samenwerking en verbinding tussen onderwijs en onderzoek wordt versterkt. De OU gaat de valorisatie van haar onderzoek en onderwijs langs een aantal lijnen realiseren: door de resultaten van onderzoek beter te benutten in het onderwijs, zowel dat van de OU als van andere instellingen voor hoger onderwijs, door samenwerking met andere universiteiten, hogescholen en andere organisaties te realiseren, door in te zetten op de human capital agenda's en door haar onderzoeksresultaten in brede zin beschikbaar te stellen voor de Nederlandse samenleving.

Het ministerie van OCW heeft een inventarisatie gemaakt van door instellingen ervaren belemmeringen in wet- en regelgeving die versterking van de flexibiliteit en vraaggerichtheid van het hoger onderwijs voor volwassenen in de weg staan. De inventarisatie is gestart bij de hogescholen die een project uitvoerden in het kader van de stimuleringsregeling 'leven lang leren in het hbo' en is vervolgens verbreed naar alle hogescholen en universiteiten, bekostigd en niet-bekostigd. De belangrijkste ervaren belemmeringen in wet- en regelgeving zijn de volgende.

- 1 Werving en inschrijving voor modules: het is bekostigde instellingen niet toegestaan studenten te werven en in te schrijven voor deelname aan afzonderlijke modules van bekostigde opleidingen. Werving en inschrijving voor modules is wel toegestaan bij privaat (contract-) onderwijs. Instellingen geven aan dat volwassenen behoefte hebben aan gefaseerde deelname aan modules van opleidingen, waarvan zij de behaalde studiepunten kunnen stapelen en uiteindelijk kunnen verzilveren met het behalen van een diploma.
- 2 WHW-bepalingen met betrekking tot de Onderwijs en Examenregeling (OER) lijken uit te gaan van een vaststaand en vastgelegd onderwijsaanbod. Dat sluit niet aan bij flexibilisering van opleidingstrajecten in de vorm van afstemming op reeds verworven competenties en samenstelling van trajecten gericht op nog te realiseren competenties, gebruiken van de werkplek als leerplek e.d. Instellingen willen de mogelijkheid in plaats van (of naast) onderwijsaanbod (ook) beoordelingskaders vast te leggen in de OER. Met leerwegonafhankelijke beoordelingskaders kan worden gestuurd op learning outcomes, bij een diversiteit aan flexibele leer-/opleidingstrajecten.
- 3 In de kaders wordt teveel gestuurd op input- en procesfactoren. Bepalingen ten aanzien van bijvoorbeeld aantallen uren studielast en vaststaande onderwijsprogramma's e.d. passen niet bij een flexibele vormgeving van hoger onderwijs voor volwassenen. Dit hangt samen met het hierboven genoemde in punt 2. Wenselijk zou zijn de kaders zodanig aan te passen dat het realiseren van leeruitkomsten centraal staat, zodat ruimte ontstaat voor een flexibele en gevarieerde vormgeving van de leerroutes leiden tot die leeruitkomsten.
- 4 Bepalingen ten aanzien van vestigingsplaats: de huidige beleidsregel doelmatigheid (maximaal eenderde – met restricties- van een bekostigde opleiding hoger onderwijs mag op locatie, buiten de vestigingsplaats van de opleiding, worden verzorgd) biedt in het bekostigde hoger onderwijs onvoldoende ruimte aan flexibel hoger onderwijs voor werkenden. Om aan te sluiten op de (werk)situatie van deelnemers, de werkplek te benutten voor leeractiviteiten in het kader van de opleiding en in company training en instructie te kunnen verzorgen wordt verruiming of het loslaten van de bepalingen ten aanzien van vestigingsplaats wenselijk geacht.
- 5 Eis ten aanzien van het verzorgen van volledige opleidingen in de beoordelingskaders voor accreditatie. Er zijn geaccrediteerde niet-bekostigde opleidingen waar geen volledig programma wordt aangeboden, maar bijvoorbeeld alleen de laatste twee jaren van een hbo-bacheloropleiding. Bestaande onvolledige opleidingen die eerder geaccrediteerd zijn dreigen nu hun accreditatie te verliezen (casus Lerarenopleidingen Saxion Next). Dit wordt als onwenselijk gezien, omdat betreffende opleidingen voorzien in een maatschappelijke behoefte en voldoen aan eisen ten aanzien van selectie en toelating, kwaliteit en gerealiseerd eindniveau.
- 6 Brede bachelors deeltijd én 'smalle' voltijd: de kaders schrijven voor dat één keuze gemaakt moet worden: een opleiding in alle opleidingsvormen aanbieden als brede bachelor óf als 'smalle' opleiding. Instellingen willen de mogelijkheid de 'smalle' voltijddopleidingen te behouden in verband met herkenbaarheid en aantrekkelijkheid voor studenten en deeltijddopleidingen als brede bachelor aan te bieden. Voor de doelgroep volwassenen is het aanbieden van brede bacheloropleidingen volgens instellingen relevant omdat dan meer mogelijkheden tot flexibilisering en profilering kunnen worden geboden en voldoende deelnamevolume kan worden gerealiseerd om dergelijke flexibele trajecten haalbaar en uitvoerbaar te maken.
- 7 Koppeling accreditatie voltijd-deeltijd-duaal: instellingen geven aan dat bij beoordelingen in het kader van accreditatie onvoldoende rekening wordt gehouden met de specifieke kenmerken van

(deelnemers aan) deeltijdonderwijs. De accreditatiekaders zouden eenzijdig gericht zijn op voltijdonderwijs en de kwaliteit van deeltijdopleidingen zou 'door de bril van voltijdonderwijs' worden beoordeeld. Daarom wordt gepleit voor aparte accreditatie naar opleidingsvorm.

- 8 Volledige cycluseis bij erkenning/toelating als 'rechtspersoon hoger onderwijs'. Om erkend te worden als rechtspersoon hoger onderwijs en licenties voor niet-bekostigde opleidingen te kunnen krijgen, moeten instellingen eerst een volledige opleiding zonder erkenning (en zonder bekostiging) hebben aangeboden. Instellingen die licenties voor bekostigde opleidingen hoger onderwijs hebben, willen die opleiding ook niet-bekostigd kunnen aanbieden en de mogelijkheid hebben vanuit dat niet-bekostigd aanbod graden te verlenen, zonder daarvoor de formele procedure te doorlopen en te moeten voldoen aan de volledige cycluseis. Zij zijn van mening dat een eenvoudiger procedure zou moeten volstaan, waarbij de gerealiseerde kwaliteit in de bekostigde variant van het opleidingsaanbod in de beoordeling wordt meegenomen.
- 9 Publiek-private constructies. Private aanbieders klagen over concurrentievoordelen die publieke instellingen hebben bij hun private contractactiviteiten. Er zou sprake zijn van kruissubsidiëring en bestaande spelregels en randvoorwaarden voor private activiteiten van publieke instellingen zouden onvoldoende worden nageleefd. Bij bekostigde instellingen bestaat veel onzekerheid en onduidelijkheid over de geldende kaders, die onvoldoende duidelijk zouden zijn. Er is angst voor nieuwe 'Schutte-problematiek'. Men vraagt om een nadere uitwerking van en toelichting op die kaders en om de mogelijkheid plannen en constructies ter goedkeuring voor te leggen.
Voorbeelden van vragen op dit vlak zijn:
 - a Wat zijn voorwaarden ten aanzien van prijsstelling bij het vermarkten en aanbieden als contractonderwijs van modules op basis van programma's van bekostigde opleidingen? In hoeverre moeten daarbij ook niet direct relevante overheadkosten worden doorberekend?
 - b Mag modulair aanbod van opleidingen als contractonderwijs gecombineerd worden met deelname aan tentamens en examens bekostigd onderwijs (en inschrijving deelnemers als extraneus)?
 - c Mag een bekostigde opleiding extraneï diplomeren, nadat deelnemers aan alle eisen voldoen op basis van modules contractonderwijs en/of op grond van vrijstellingen? Of door deelnemers (extraneï) deel te laten nemen aan modules contractonderwijs en tentamens van het bekostigde onderwijs?

De European University Association (EUA) heeft in 2008 een *charter on lifelong learning* opgesteld waarin het belang van een leven lang leren en de rol die universiteiten daarbij hebben wordt onderkend en waarin afspraken zijn vastgelegd over de wijze waarop de universiteiten invulling willen geven aan die rol. De Nederlandse universiteiten hebben zich met de ondertekening van het charter door de VSNU gecommitteerd aan deze afspraken.

De afspraken die universiteiten in dit charter hebben gemaakt zijn de volgende.

- 1 Verankering van concepten op het gebied van bredere toegankelijkheid en een leven lang leren in het strategisch beleid van instituten.
- 2 Het aanbieden van onderwijs aan een steeds meer divers wordende studentenpopulatie, waaronder volwassenen, professionals die hun beroepscompetenties willen upgraden en ouderen.
- 3 Aanpassing van onderwijsprogramma's zodanig dat de toegankelijkheid wordt vergroot en volwassen lerenden worden aangetrokken, door flexibele en transparante leerwegen aan te bieden waarbij de lerende centraal staat en in kwalitatief hoogstaande trajecten wordt gewerkt aan het realiseren van leeruitkomsten.
- 4 Het verzorgen van adequate begeleiding en counselling services, voor studenten van alle leeftijden en sociale en culturele achtergronden.
- 5 Erkenning van resultaten van eerdere leeractiviteiten, door systemen te ontwikkelen en toe te passen waarin resultaten van alle mogelijke vormen van leren worden beoordeeld en erkend, vanuit het besef dat kennis op veel verschillende manieren en op veel verschillende plaatsen kan worden ontwikkeld.
- 6 Het omarmen van een leven lang leren in een kwaliteitscultuur, door relevante aspecten van een leven lang leren te integreren in de raamwerken voor kwaliteitsborging en door te zorgen voor adequate ondersteunende diensten voor volwassenen.
- 7 Het versterken van de relatie tussen onderzoek, onderwijs en innovatie in het perspectief van een leven lang leren.
- 8 Consolideren van hervormingen gericht op het tot stand brengen van een flexibele en creatieve leeromgeving voor alle studenten, waarin een creatieve en open leven lang leren leeromgeving wordt geïntegreerd.
- 9 Ontwikkeling van samenwerkingsverbanden op lokaal, regionaal, nationaal en internationaal niveau, om aantrekkelijke en relevante programma's te kunnen aanbieden. Structurele partnerschappen met werkgevers, werknemersorganisaties, onderwijsinstellingen en andere stakeholders zijn essentieel om te komen tot een responsief, flexibel en innovatief aanbod.
- 10 Als instelling een rolmodel zijn op het gebied van een leven lang leren, door te zorgen voor goede mogelijkheden tot leren en ontwikkeling voor medewerkers van universiteiten.

Met het oog op de vormgeving van vraagfinanciering is een aantal uitwerkingsvragen van belang, die hieronder worden weergegeven. Zoals in paragraaf 4.2 is beschreven is het van belang dat de experimenten zo worden opgezet dat zij voldoende zeggingskracht hebben: de gemeten effecten moeten significant zijn en bij voorkeur ook te generaliseren naar het gehele deeltijd hoger onderwijs. Als een optimaal (gerandomiseerd en gecontroleerd) experiment niet mogelijk blijkt, zal goed onderbouwd moeten worden of een aangepaste aanpak voldoende informatie zal opleveren om beleidsbeslissingen te kunnen onderbouwen.

Vormgeving vouchers:

1 Moeten vouchers worden verstrekt:

- als lening, die na voldoende studieresultaten wordt omgezet in een gift, of
- als gift zonder voorwaarden ten aanzien van studieresultaten?
- als gift, waarbij steeds behalen van studiepunten een volgende voucher wordt toegekend?

Overwegingen:

- Leningen met voorwaarden ten aanzien van het realiseren van studieresultaten zorgen voor drempels en onzekerheden over terugbetaling.
- Leningen met voorwaarden ten aanzien van het realiseren van studieresultaten bevorderen het opleidings- en diplomarendement.
- Onvoorwaardelijke verstrekking van giften leidt tot een toename van de vraag en het budgettair beslag. Het budget zal verhoogd moeten worden en/of het bedrag per deelnemer zal naar beneden moeten worden bijgesteld.
- Het verstrekken van onvoorwaardelijke giften leidt tot verdringing/substitutie van private bijdragen ('*dead weight loss*'), wat gezien kan worden als een ondoelmatige besteding van publieke middelen.
- Het verstrekken van onvoorwaardelijke giften brengt risico's op oneigenlijk gebruik met zich mee (misbruik opleidingslicenties voor bedrijfsspecifieke activiteiten – zie ervaringen rond afdrachtvermindering).

2 Wat moet de minimale omvang zijn van opleidingsdelen waarvoor vouchers kunnen worden aangevraagd (waarbij diplomagerichtheid van deelname het uitgangspunt blijft)?

Overwegingen:

Hoe groter de omvang van de (clusters van) onderwijseenheden in studiepunten, hoe kleiner het risico op:

- verdringing / substitutie van private investeringen ('*dead weight loss*');
- onvoldoende kwaliteit van het betreffende onderwijs (onvoldoende kwaliteit en/of oneigenlijk gebruik van opleidingslicenties komt minder snel aan het licht bij kleine onderwijseenheden, waar mensen aan deelnemen die vervolgens uitvallen en dus geen diploma behalen).
- Hoe groter de omvang, hoe kleiner de additionele administratieve uitvoeringslasten.
- Hoe groter de omvang, hoe hoger de drempel voor deelnemers.

3 Hoe moet het totale budget voor vouchers worden verdeeld in een percentage voor deelname aan (delen van) opleidingen en een percentage voor diplomabonussen?

Overwegingen:

Hoe hoger het percentage voor de diplomabonus:

- hoe sterker de stimulans tot afronding van de opleiding met een diploma;
- hoe hoger de eigen bijdrage (kosten minus vouchers) voor deelname aan het onderwijs.

- 4 Hoe en door wie moet worden bepaald wat eventuele prioritaire sectoren en specifieke doelgroepen zijn (met het oog op een 'beleidsrijke invulling')?
 - Optie: de SER vragen hier periodiek over te adviseren?
- 5 Hoe moet de gedifferentieerde hoogte van vouchers worden bepaald voor specifieke opleidingen en doelgroepen, met het oog op:
 - grofmazige afstemming van voucherbedragen op de kostprijs van opleidingen;
 - stimulering deelname aan opleidingen gericht op prioritaire sectoren;
 - stimulering deelname specifieke doelgroepen?