



## Vraagfinanciering: voorbij... Pak met de Ad de kans bij 'Leeruitkomsten en Flexibilisering'

### ➤ Inleiding

Er lopen diverse experimenten en pilots<sup>1</sup> binnen het hoger onderwijs. Dat is met het betalen per studiepunten (vijf instellingen), het werken met leeruitkomsten (flexibilisering deeltijd/duaal hbo) en het gebruiken van vraagfinanciering. Regelmatig verschijnen er tussenevaluaties. Deze kunnen stevige gevolgen hebben, maar dan vooral door het stopzetten ervan. Soms kan het leiden tot een tussentijdse uitbreiding van een experiment, voor meerdere instellingen en/of onderwijssectoren. Recent kwam het rapport uit met de eerste ervaringen rond 'vraagfinanciering' en 'gebruik van leeruitkomsten'. Hierbij gaan we op beide zaken in.

Aan het eind formuleren we een **aanbeveling** aan de overheid in het geval men het gebruik van leeruitkomsten een extra zetje wil geven, mede gelet op de verdere groei van de Ad-opleiding:

*Gebruik het experiment<sup>2</sup> leeruitkomsten voor het mogelijk maken van een duidelijk neer te zetten leerlijn waarbij men eerst de Ad behaalt en vervolgens met een eigen voortzetting de Bachelor.*

### ➤ Vraagfinanciering: niet verlengd

Studenten die een deeltijdse opleiding willen gaan volgen, kunnen een voucher krijgen voor een tweetal hbo-sectoren: Techniek & ICT en Zorg & Welzijn – een experiment dat startte in 2016. De voucher is naar keuze te besteden bij een bekostigde of private hogeschool, zijnde een groot deel van het gevraagde cursusgeld. Een bekostigde opleiding heeft echter geen andere bron voor inkomsten meer, maar mag zich in ruil daarvoor wel als een private aanbieder gedragen bij de doelmatigheid en de flexibele vormgeving. De gedachte achter het plan was dat door van elkaars ervaringen te leren de scholingsmarkt met meer maatwerk wordt bediend, met meer studenten als gevolg, wetende dat er in deze sectoren een sterke behoefte is aan Ad'ers en Bachelors.

Zoals de overheid al vermoedde bij het formuleren van de plannen voor dit experiment - en ook door andere partijen werd voorspeld, zoals in onze nieuwsbrieven – wordt de voucher vooral gezien als een vorm van kostenverlaging voor het type student dat alles zelf moet betalen.

Bij de private aanbieders leidt zo'n voucher tot een sterk gereduceerd bedrag om daarnaast nog te betalen, vergeleken met wat normaal in rekening wordt gebracht, terwijl het studiegeld bij de bekostigde instellingen juist een flink stuk uitstijgt boven het wettelijk collegegeld. Zeker bij degenen

<sup>1</sup> Experimenten zijn er om op basis van een bestaande situatie iets uit te proberen en pas aan het eind van de daarvoor uitgetrokken periode te bezien of die situatie kan en moet worden aangepast (na een evaluatie die ook nog tijd vraagt en allerlei besluitvorming). Pilots hebben betrekking op een al door te voeren verandering en waarmee dus al een vernieuwde situatie ontstaat. Na een afgesproken periode wordt op basis van de opgedane ervaringen gekeken wat eventueel nog ter verbetering moet worden aangepast, met pas als uiterste consequentie dat de situatie toch weer wordt teruggedraaid.

De invoering van de Associate degree was op basis van pilots. Daarmee was de Ad al vanaf 2006 een wettelijke graad, met de bedoeling om alleen nog maar een proces voor de 'fine-tuning' te hebben. Dat is bijvoorbeeld gebeurd door de omzetting van een Ad-programma in een zelfstandige Ad-opleiding.

<sup>2</sup> Op de website van OCW worden de begrippen 'pilot' en 'experiment' door elkaar gebruikt. In de recente brief aan de TK heeft men het alleen over 'experiment' – dus dat is wel van belang voor de status ervan.

die geen steun vanuit de werkgever krijgen, is er vervolgens een sterke neiging om te kiezen voor de aanbieder waarbij het effect op de kosten (gevoelsmatig) het meest tot uiting komt.

Kortom, de private instellingen hebben in de afgelopen jaren het meest geprofiteerd van vouchers, met de groei van het aantal studenten. Bij de bekostigde opleidingen liepen de aanmeldingen behoorlijk terug. De beoogde doelstellingen werden aldus niet gehaald, zoals bij het begin door de overheid geformuleerd. Derhalve is het volgende bericht recentelijk gecommuniceerd:

*Op grond van de informatie uit voorliggende tussenevaluatie is mijn besluit het experiment vraagfinanciering niet te verlengen met nieuwe instroomcohorten en niet uit te breiden met nieuwe opleidingen. Voor verlenging en/of uitbreiding is geen financiële ruimte. Afgezien van de financiële onhaalbaarheid, zie ik ook onvoldoende inhoudelijke redenen om het experiment te verlengen en/of uit te breiden. Ook na verlenging of uitbreiding zal het experiment geen inzichten opleveren in de vraag of het wenselijk is de huidige reguliere bekostiging om te vormen naar vraagfinanciering met vouchers die bij zowel bekostigde als niet-bekostigde instellingen besteed kunnen worden.*

En daaraan is toegevoegd:

*Het was tevoren bekend dat een zuiver experiment niet mogelijk was. Dat heeft te maken met de beperkte schaal van het experiment; het betreft alleen geselecteerde opleidingen gericht op tekortsectoren en leidt dus niet tot generaliseerbare inzichten in de effecten. En dat heeft ook te maken met de vrijwilligheid van deelname aan het experiment door opleidingen van bekostigde hogescholen. Zonder die vrijwillige deelname van bekostigde hogescholen was het experiment vraagfinanciering niet mogelijk geweest. Maar het heeft er ook toe geleid dat er sprake is van concurrentie met regulier bekostigde opleidingen, waarvan de effecten groter zijn dan voorzien.*

De stekker is eruit. Men gaat nu op zoek naar andere mogelijkheden om de deelname te stimuleren, zoals het werken met een leerrekening, het gebruik van een scholingsbudget, te koppelen aan een persoon in het kader van het levenlang ontwikkelen.

#### ➤ **Experimenten met Leeruitkomsten krijgen bijval en verdere kansen**

Een andere experiment dat al een tijdje loopt voor deeltijdse en duale hbo-opleidingen, bekostigd dan wel privaat voor de Ad en de Bachelor, heeft te maken met het gebruik van leeruitkomsten – en dan vooral in combinatie met het vervallen van de verplichting om alle onderwijsseenheden uit te drukken in studiepunten. Dit biedt kansen voor een meer flexibele aanpak, zoals bij de start als volgt is verwoord:

##### *Kern experimenten flexibilisering leeruitkomsten*

- Samenhangende beschrijving van een opleiding aan de hand van een set leeruitkomsten.
- Er wordt geen studiebelasting aan opleidingsonderdelen verbonden
- Er is een leerwegaafhankelijke toetsing en validering.
- Waar aanwezig wordt de werkplek benut als leerplek.
- Individuele leertrajecten worden vastgelegd in een onderwijsovereenkomst tussen instelling en student.

Het betekent niet dat er geen sprake is en moet zijn van een beschrijving van het programma dat is gebaseerd op 240 punten. Er kan wel worden gewerkt met semesters van 30 punten. Maar vervolgens zijn veel van de randvoorwaarden die te maken hebben met de bekostiging en het gericht zijn op het behalen van het diploma, zijn nog niet aangepast.

Dit houdt in dat bekostigde hogescholen zich niet kunnen en mogen gedragen als private instellingen, met allerlei vormen die te maken hebben met doelmatigheid, maatwerktrajecten en reguliere (dus standaard aan te bieden) versnellingen en/of vertragingen in het aanbieden van een opleiding. Maar juist de zaken die in bovenstaande kern worden genoemd, zorgen op zich al voor een boost bij het deeltijdse en duale hbo, bij studenten en ook de werkgevers. Uit de tussentijdse evaluatie blijkt dit de grootste winst te zijn van het experiment.

In de brief van de minister aan de TK wordt hierover het volgende gemeld:

*ResearchNed bevestigt dat het experiment veel positieve energie losmaakt bij de betrokken instellingen. Uit de rapportage volgt dat studenten, docenten, bestuur en management en werkgevers met name tevreden zijn over de volgende aspecten.*

- *Het flexibele onderwijsconcept en het werken met leeruitkomsten zorgt voor meer herkenbaarheid, ervaren relevantie en een nauwere aansluiting op de beroepspraktijk. Dat maakt het concept voor werkende volwassenen en hun werkgevers aantrekkelijk.*
- *De regie ligt bij de student en in veel gevallen wordt ook in de praktijk geleerd. Vragen vanuit de beroepspraktijk en theoretische inzichten worden aan elkaar gekoppeld, wat leidt tot verdieping van inzichten in interactie met medestudenten en docenten. Studenten ervaren dat zij nu minder 'leren voor school' en meer leren voor hun eigen ontwikkeling.*
- *Werkgevers zien dit terug: zij geven volgens ResearchNed aan verschillen te zien tussen de flexibele opleidingen en reguliere opleidingen; studenten hebben een actievere leerhouding, er wordt meer maatwerk geboden en de aansluiting op de beroepspraktijk is beter.*
- *Door het werkplekleren en door co-creatie is er meer sprake van samenwerking, afstemming en kennisdeling met werkgevers.*

#### *Overwinnen aanloopproblemen*

Dat betekent niet dat alles nu meteen pico-bello in orde is. Er zijn uiteraard aanloopproblemen en het is zonder meer een kwestie van wennen voor bekostigde hogescholen om een duidelijk andere richting in te slaan. Een paar opmerkingen uit het evaluatierapport:

- De transitie naar het beoogde flexibele onderwijsmodel betekent een enorme omslag, met een langdurig traject met een gedegen veranderkundige aanpak.
- Studenten moeten ook wennen aan het flexibele onderwijsconcept, de mogelijkheden die worden geboden om eigen keuzes te maken en het leertraject naar eigen behoeften in te vullen.
- Bij veel instellingen zijn de ondersteunende logistieke processen en systemen (roostering, inzetplanning docenten, studievoortgangsregistratie, online leeromgeving e.d.) nog niet volledig afgestemd op het flexibele onderwijsconcept.

Er wordt vervolgens door de onderzoekers gemeld dat in de overleggen met de betrokken hogescholen over deze aspecten is gesproken. Daaruit kwam naar voren dat veel van deze zaken een duidelijke verbetering vertonen en dat men verwacht dat allerlei 'kinderziektes' binnen afzienbare tijd zijn overwonnen. Er is dus sprake van een duidelijk optimisme van de kant van de hbo-opleidingen, een reden voor de onderzoekers om positieve aanbevelingen te doen in de richting van de overheid over het afmaken en voortzetten ervan.

#### *Groei niet eenduidig te verklaren*

Bij het onderzoek is gekeken naar de groei van de instroom als gevolg van deze experimenten. Uit de cijfers blijkt dat die groei er is, en duidelijk ook. Niet dat de aantallen worden gehaald als van een flink aantal jaren geleden, maar de weg omhoog is absoluut gevonden. Dat geldt voor zowel bekostigde als private hogescholen.

Men heeft evenwel ook gekeken naar de instroom bij de hogescholen en de opleidingen die niet aan het experiment meedoen, met een controlegroep. Daarbij blijkt dat ook daar sprake is van een significante groei, met de reguliere aanpak.

Er wordt gesteld dat dit de analyse van de effecten een stuk lastiger maakt, dus welk deel van de groei is toe te rekenen aan een autonome vraag naar een hbo-diploma door werknemers en hun bedrijven. De economische ontwikkelingen leggen een stevige druk op het moeten opscholen van mensen, het behalen van diploma's en het flexibel moeten zijn in het vormgeven van een loopbaan, ook binnen een werkorganisatie.

Door hogescholen die aan het experiment meedoen, wordt gesteld dat in de eerste fase ervan nog wel eens bewust op de rem is getrapt, om niet te worden overspoeld door studenten binnen een nieuw onderwijsconcept. De groei vraagt om meer organisatie, het aantrekken van nieuwe docenten en het bijscholen van alle medewerkers om het concept goed in te vullen. In het verlengde daarvan stelt men derhalve dat er nog veel ruimte is om de opleidingen uit te bouwen, en dat dit op de agenda staat voor de komende periode, maar wel beheersbaar.

De groei in de sectoren is ook apart gemeten, voor zowel de groep die met de experimenten meedoet als de andere opleidingen. Daaruit blijkt dat in de eerste twee jaren de experimentele opleidingen het beter deden maar dat in het derde jaar de verschillen minder zijn geworden. Het is niet na te gaan of het effect van alle inzet van de experimenterende hogescholen deels is uitgewerkt, maar het is wel noodzakelijk om in de komende periode te bezien wat concreet bijdraagt aan de groei.

Bovendien is te merken dat niet alle groepen studenten zich voor deze aanpak lenen. Veel mensen hechten aan een ordening van het programma, het les hebben in een klassikale setting en het als groep bezig zijn met bepaalde onderdelen, ook fysiek. Ook dit is mee te nemen in het verder optimaliseren van een flexibel traject.

#### *Sector Economie*

Een sector die er uitspringt als het gaat om de instroom en de daling daarbij, is 'Economie':

*Het beeld per sector varieert; in de meeste sectoren laten de experimentopleidingen wel een (iets) grotere stijging zien qua instroom dan de controlegroep. In de sector Economie loopt bij zowel de experimentopleidingen als de controlegroep de instroom in 2018 vrij scherp terug; de trend voor de controle- en experimentgroep is vergelijkbaar.*

Het is lastig om na te gaan wat hieraan ten grondslag ligt. Een verklaring kan zijn dat in deze sector ontzettend veel branchediploma's en allerlei bedrijfsgerichte certificaten zijn te behalen en die pikken een stevig deel van de scholingsmarkt mee. In de Zorg is dit minder het geval omdat voor veel functies simpelweg formele diploma's worden vereist. Als zo'n eis niet wordt gesteld, wetende dat er veel dynamiek is in de competenties die nodig zijn, is het volgen van een lange studie niet altijd de eerste keuze. Misschien moet die situatie nog meer worden getackeld met vrijstellingen, kortere programma's en zo actueel mogelijke en sneller aan te passen onderdelen.

#### *Vernieuwingen snel gebruiken*

Alles bij elkaar is te zien dat er hogescholen zijn die met veel enthousiasme aan de experimenten zijn begonnen, er veel energie in stoppen en er nu de vruchten van plukken. Er is ook veelal reeds sprake van een cross-over-effect als het gaat om vernieuwingen binnen de voltijdse opleidingen. Het valt daarom te hopen dat die positieve invloed op het stelsel als geheel ook leidt tot aanpassingen, in de wet- en regelgeving en de daarbij behorende kaders. Het zou daarbij handig zijn om niet te wachten tot de evaluevaluatie in 2023 of 2024 en de discussies erna, wetende dat in de tijd die daarvoor wordt genomen veel zaken stilvallen in afwachting van de politieke besluitvorming. Dus er nu zou ook al kunnen worden gezien wat, zonder het gehele systeem aan te moeten passen, een welkome aanvulling op de experimenteerruimte is. En waarvan bovendien duidelijk is dat straks ermee kan worden doorgedaan, dus met minder afhankelijkheid van discussies en politieke standpunten. Hieronder zo'n voorstel.

#### ➤ **Aanbeveling: Ad-Bachelor**

Veel werkenden die een hbo-diploma willen, hebben er belang bij dit te doen in hun eigen tempo, en in ieder geval zodanig dat de combinatie met het werk zo optimaal mogelijk is. Formele opleidingen zijn echter aan allerlei regels gebonden, ook als het gaat om de lopende experimenten. Het kan al helpen bij iemand die een opleiding wil doen waarbij sprake is van zowel een Ad als een Bachelor. In beide trajecten is met leeruitkomsten te werken, in combinatie met een vormgeving die aansluit bij de wensen van de betrokken studenten. Het is dan mogelijk om in twee stappen de scholing in te vullen: eerst de Ad en dan de Bachelor – niet altijd meteen na elkaar te doen, maar ook na een aantal jaren werkervaring te hebben opgedaan, al was het maar om tussentijds weer specifieke werkervaring op te doen en allerlei functiegerichte certificaten te behalen.

Dat houdt in:

- De leerlijn in deeltijd en bepaalde duale vormen kan worden opgeknipt in eerst het laten behalen van de Ad en vervolgens direct erna of na enige tijd de Bachelor. Daarmee is er voor deze variant sprake van een 2+2-traject.
- Om te kunnen voldoen aan de eis van 'het zo actueel mogelijk kunnen aanbieden van een programma' dient het tweejarige bachelorprogramma na de Ad een eigen invulling te hebben, met een eigen beoordeling als het gaat om de accreditatie ervan.
- Deze voortzetting is alleen zonder verdere toetsing toegankelijk voor degenen die de bijbehorende Ad hebben behaald en anderen die daartoe een bepaalde procedure hebben doorlopen.
- Omdat deze route uit twee herkenbare delen bestaat, allebei sterk gefocust op de relevantie voor de arbeidsmarkt, kunnen daarvoor de huidige experimenten worden gebruikt – als een vorm van uitbreiding ervan. Tevens kan na afloop van de experimenteerperiode hiermee voor de Ad worden doorgedaan, dus met voor het resterende bachelorprogramma een aanpak die aansluit bij degenen die de Ad hebben behaald.