



7 december 2022

Uitgave van de Leido Academy, het thema-netwerk voor LevenLang Leren

FLEXIBILISEREN EN DAN... DE GRENZEN... IN DE PRAKTIJK...
Een bericht uit het (private) mbo-veld
&
STAPELEN versus VERZAMELEN

1 Inleiding

Flexibilisering van opleidingen, modules (eenheden, units), leerlijnen, doorlopende leerwegen en overstapmogelijkheden is een bijzonder hot item. Links en rechts, in allerlei stukken, rapporten, ambtelijke stukken, onderzoeken, memo's, plannen en andere vormen van aanbevelingen is van alles te vinden met betrekking tot het aanbieden van scholingstrajecten, ook parallel aan de formele kwalificaties in ons land. De vorm waarop wordt ingestoken is wel steeds afhankelijk van de betrokkenheid van de partij bij het aanbieden van onderwijs, training en scholing. Ook kunnen de belangen meespelen, vaak om duidelijk te maken dat een bepaald aanbod op dit moment te rigide is.

Er liggen nu allerlei plannen op tafel, ook vanuit de overheid aangedragen. Maar de ministeries spelen daarbij een interessante maar wel ingeperkte rol omdat men eigenlijk alleen maar op een directe wijze met het bekostigde onderwijs te maken heeft. Verder kan er alleen op indirecte wijze invloed worden uitgeoefend op een flexibel aanbod, door te bezien hoe vooral de private aanbieders van kwalificaties zijn in te schakelen. Dat kan met inzet en behulp van subsidies, maar dat zoiets behoorlijk lastig kan gaan uitpakken laat de STAP-regeling zien. Ook het bezien hoe bekostigde en commerciële partijen samen kunnen optrekken heeft nog niet echt succes opgeleverd, mede vanwege de nog steeds brandende vraag wat de bekostigde instellingen zo allemaal in een private context kunnen, mogen en willen doen.

In het mbo wordt al wat langer nagegaan wat er mogelijk is, om ROC's te laten samenwerken met bijvoorbeeld branches, beroepsverenigingen en werkgeversorganisaties, om maatwerk te kunnen leveren. Ze kunnen daarbij trajecten in elkaar steken, om die privaat vanuit de bekostigde instelling te kunnen aanbieden. Een vorm van publiek-private samenwerking ligt dan voor de hand, mede om een goede controle op het geheel te kunnen houden. Ook het inzetten van 'de derde leerweg' als een vorm van werken en studeren met gebruikmaking van eenheden van formele onderwijs-eenheden is een toegestane optie.

2 Hoe ver moet je gaan met flexibilisering: bijeenkomst mbo-betrokkenen

Toch is hierbij nog steeds de vraag hoe ver een instelling hierbij wil en ook kan gaan, mede gezien de eisen die aan flexibilisering van het aanbod aan scholingsvormen worden gesteld. Een tijdje geleden verscheen een artikel op internet (www.mbo-today.nl) met een kort verslag van een bijeenkomst van de 'MBO Brigade' die was georganiseerd in samenwerking met het Kennispunt Leven Lang Ontwikkelen van de MBO Raad, om ervaringen te delen.

Het ging daarbij vooral om te kijken naar de vorm van flexibilisering door een scholingstraject aan te bieden dat is opgebouwd uit modules van twee verschillende opleidingen ('cross-over') en daarbij deelnemers de optie te bieden om deze eenheden in een zelf gekozen volgorde in een programma op te nemen.

We geven hier een aantal stukken uit het verslag, geanonimiseerd, in de kaders, met daarbij een paar kanttekeningen en opmerkingen van onze kant – plus aan het eind een korte beschouwing naar aanleiding van een reactie op het verslag.

3 Verslag van de bijeenkomst

Hoe ver kun je gaan met het flexibiliseren van onderwijs?

Steeds meer mbo-scholen richten zich op de markt voor leven lang ontwikkelen. Dat kan echter nogal wat consequenties hebben voor de bedrijfsvoering. Hoe ver kun je gaan in het flexibiliseren van opleidingen? Wanneer zijn kosten en baten nog in verhouding? Is er regelgeving die scholen in de weg zit? Die vragen kwamen aan de orde in een broedplaats over leven lang ontwikkelen en bedrijfsvoering.

Het gaat hier om ROC's, maar een heel groot deel van hetgeen in die bijeenkomst aan de orde is gesteld, mag tevens van toepassing worden verklaard op hogescholen. Het is een aspect dat ook bij het experiment rond de eenheden van leeruitkomsten in ogenschouw is genomen, met het bezien hoe ver je binnen een bekostigde instelling kunt gaan met het implementeren van flexibele routes voor studenten. Zeker als daarnaast de reguliere route in stand dient te worden gehouden, zal goed moeten worden bezien waar de rek in zit en hoever men dan kan gaan.

Modules

Voor de pauze vertellen twee scholen over hun recente ervaringen met leven lang ontwikkelen. Zo is een specifiek daarvoor ontwikkelde mbo-opleiding uit twintig modules opgebouwd. Cursisten kunnen op ieder gewenst moment in het jaar instromen en kunnen kiezen welke onderdelen van de opleiding ze in welke volgorde volgen.

Deze flexibiliteit blijkt echter in de praktijk tot de nodige problemen te leiden. Voor de school is het aanbieden van deze maatwerk-opleidingen bijna niet organiseerbaar en daardoor ook moeilijk betaalbaar. Voor docenten is het aanbieden van zoveel flexibele, gepersonaliseerde onderwijsroutes een enorme klus. De opleiding is hierdoor ook lastig doceerbaar.

Ten slotte is de opleiding ook lastig studeerbaar: Er wordt veel zelfstandigheid van de studenten verwacht, onder andere met betrekking tot onderwijsproces en examinering. Al met al wordt het gezien als een zeer moeilijke opdracht, met name vanuit onderwijslogistiek, organisatie en financiën. De vraag is dan ook: hoe ver wil en kun je gaan met het flexibiliseren en personaliseren van je opleiding?

Het draait dus om 'organiseerbaar' en 'studeerbaar'. Het gaat hier om private opleidingen die op zich redelijk vorm te geven te zijn, maar net als bij het experiment met de leeruitkomsten in het hbo merkt men als ROC dat de deelnemers vaak gebaat zijn met meer vastigheid. Ook de docenten krijgen te maken met het moeten verzorgen van eenheden op momenten die misschien niet passen in het schema met andere werkzaamheden. Dus, hoe flexibel is het team dat voor deze opleiding moet zorgdragen...

STAP-budget

Het tweede praktijkvoorbeeld gaat over het STAP-budget. Een ROC is via de private poot al in een vroeg stadium is gestart met de voorbereiding op deze nieuwe scholingssubsidie. De school werkt hiervoor samen met EDU-DEX, een organisatie die zich ten doel stelt om zoveel mogelijk informatie over opleidingen in Nederland beschikbaar te maken. Hier zijn aanzienlijke kosten (ontwikkeling xml, abonnement en website-aanpassingen) aan verbonden, maar ook voordelen. Zo zijn de 350 opleidingen via EDU-DEX automatisch opgenomen in het nieuwe scholingsregister 'Leeroverzicht'. Ook is het NRTO-keurmerk behaald voor non-formele cursussen.

Het aantal studenten dat zich met behulp van de STAP-subsidie heeft ingeschreven is voorlopig nog beperkt. Men worstelt onder andere met de regelgeving rond de startgarantie. De school belooft op dit moment nog dat een cursus of opleiding altijd zal starten, ongeacht het aantal deelnemers. Als zich maar een enkele cursist meldt, is dat eigenlijk niet haalbaar. Daarnaast brengt het STAP-budget een ingewikkeld en arbeidsintensief administratief proces met zich mee. Kosten en baten zijn nu niet in balans. De vraag is dan ook: levert het STAP-budget aanmeldingen op die anders niet waren binnengekomen? Werkt het drempelverlagend voor de doelgroep?

De regeling voor het STAP-budget wordt op dit moment stevig aangepast, vooral als het gaat om het besteden van het persoonlijke bedrag aan scholingstrajecten die kennelijk niet voldoen aan de eisen met betrekking tot de waarde ervan voor het individu zelf en de maatschappij als geheel. Hetgeen hier wordt aangekaart is het punt van 'kunnen we een minimum stellen aan het aantal

deelnemers', om de kosten te kunnen afdekken? Tevens is men nog niet overtuigd van het beeld dat mensen hebben bij het private aanbod van een bekostigde instelling. Maar dat kan ook te maken hebben met de wijze waarop de marketing wordt vormgegeven d.w.z. hoe deze 'markt' wordt benaderd. Mogelijk is het ook een kwestie van wennen, zowel bij de instellingen als de klanten...

Vissenkomp

Na de pauze vindt een verdieping plaats op een aantal onderdelen. Wie het woord wil voeren, neemt plaats in de 'vissenkomp', de overige aanwezigen luisteren, maar kunnen ook plaats nemen in de vissenkomp. Volgens de MBO Raad is het vanuit de STAP-regeling niet noodzakelijk om als opleider een startgarantie af te geven. Bij het aanbieden van opleidingen met een STAP-subsidie kun je als school de clause inbouwen dat de opleiding niet start bij onvoldoende deelnemers. Alle commerciële opleiders doen dat volgens hem ook zo.

Ten aanzien van het andere voorbeeld is de algemene opvatting dat er grenzen zijn aan flexibilisering. Je kunt als publieke mbo-school niet aan alle wensen van werkgevers en cursisten voldoen, het moet ook qua bedrijfsvoering haalbaar zijn. Een gepersonaliseerde bedrijfsvoering is onbegonnen werk.

Hier dus een aantal antwoorden en 'voorstellen', als een reactie vanuit de MBO Raad. We nemen aan dat de VH op een gegeven moment ook met aanwijzingen gaat komen.

Rolverdeling

Aansluitend ontspint zich een discussie over de rolverdeling tussen commerciële opleiders en de publiek bekostigde mbo-scholen. Hoe ver moeten de publieke scholen gaan in het beconcurreren van private opleiders? Een van de deelnemers gooit de knuppel in de vissenkomp: moeten de mbo-scholen zich niet concentreren op hun hoofdtaak, het opleiden van jongeren onder de 27 jaar?

Dat leidt tot de fundamentele vraag: waartoe is het publieke onderwijs op aarde? De mbo-scholen hebben geen winstoogmerk, maar een maatschappelijke opdracht. Zo kunnen scholen zich richten op de lastige doelgroepen, die op de private markt niet aan bod komen. Het aanbieden van een cursus Excel kan prima aan de markt worden overgelaten. Maar het opleiden van kwetsbare doelgroepen vraagt speciale expertise. Zo zijn veel mbo-scholen inmiddels actief met opleidingen die leiden tot een mbo-praktijkverklaring. De regionale inbedding van de publieke mbo-scholen is hier van grote meerwaarde.

Een interessant punt, het verdelen van de markt die er is voor onderwijs, scholing, training, in-company-cursussen en alle andere vormen die er zijn om een individu op een formele en non-formele wijze nieuwe, andere en geactualiseerde competenties te laten verwerven. In dit stukje worden een aantal voorzetsen gegeven, met daarbij scholingsvormen die duidelijk te verdelen zijn over de bekostigde en private markt. Maar het gaat vooral om het gebruik van de expertise en de aanwezige structuur bij bekostigde instellingen om tevens privaat bezig te kunnen zijn.

Het lijkt ons nog steeds raadzaam om als overheid de regels voor de helderheid rond het privaat handelen van bekostigde instellingen onder het vergrootglas te leggen. Het aanscherpen ervan is zeker de moeite waard, mede gelet op allerlei constructies die mogelijk toch in een soort 'grijs' gebied ondergebracht zijn. Ook de internetconsultatie met betrekking tot de invoering van de wet voor het NLQF laat zien dat er veel onrust bestaat bij veel partijen over het kunnen aanbieden van private trajecten waarmee bekostigde instellingen willen gaan scoren.

Regelgeving

Ook de regelgeving is aan de orde gekomen. Belangrijk is dat wet- en regelgeving niet alleen passend is bij het opleiden van jongeren, maar ook bij het opleiden van werkenden en werkzoekenden. Sommige scholen ervaren voldoende mogelijkheden binnen de huidige regelgeving, terwijl anderen de huidige wet- en regelgeving knellend vinden. Zo hebben scholen soms last van de strikte regelgeving rond het scheiden van publieke en private middelen.

Hetgeen hier wordt gesteld is ook een zaak die al heel wat jaren speelt. Het laatste punt is bij de bekostigde instellingen zonder meer een zaak waarover menig CvB zich het hoofd breekt. Het kan aanleiding zijn om zich als ROC of Hogeschool alleen maar te richten op de bekostigde markt.

Het heeft ook te maken met het toepassen van de regels op twee verschillende doelgroepen. Zoals we al eerder hebben aangegeven, is het echt nodig om naast de kaders voor de voltijdse trajecten een eigen aanpak voor het volwassenenonderwijs (deeltijd en duaal samen) in het leven te roepen.

Afsluiting

Bij de afsluiting dankt de voorzitter van de MBO Brigade alle aanwezigen voor de openhartige manier waarop knelpunten en dilemma's zijn besproken. De bijeenkomst laat zien dat scholen een grote behoefte hebben om ervaringen met elkaar te delen. De bijeenkomst maakt ook duidelijk dat er veel mogelijkheden zijn om uitvoering te geven aan bedrijfsvoering binnen de huidige regelgeving, maar dat deze op sommige punten ook knelt.

De MBO Brigade is in het leven geroepen om samen met instellingen na te gaan waar allerlei knelpunten in de wet- en regelgeving vallen te constateren, om vervolgens met elkaar en de overheid na te gaan waarom bepaalde zaken knellen en hoe men tot bruikbare oplossingen kan komen. Dat is al een aantal malen gelukt, onder andere bij de regeling voor het opstellen van keuzedelen. Die procedure is aangepast om het opstellen van een programma eenvoudiger en sneller te kunnen doorlopen.

Een prima initiatief dus, van de werkvloer, om te zo te zeggen. Deze week vindt er ook weer een bijeenkomst plaats, over het modulariseren van opleidingen. Mocht er iets uitkomen dat bruikbaar is voor algemene discussies, dan zullen we niet aarzelen er aandacht aan te besteden.

4 Stapelen versus verzamelen – privaat versus bekostigd

Een van de zaken die hierboven is aangekaart, kwam terug in een relevante reactie die we ook op internet mochten aantreffen. Het betreft het mogelijk maken voor deelnemers om de modules in een zelf te kiezen volgorde te doen en vaak ook nog op bij de eigen planning passende tijdstippen, aangereikt door de instelling als raamwerk. Dat blijkt een van de problemen te zijn bij de bedrijfsvoering en het in de hand houden van de kosten en de inzet van de benodigde menskracht.

Maar daarbij komt ook nog dat deze aanpak in principe alleen mogelijk is bij het aanbieden van een programma dat niet door de overheid wordt bekostigd, dus in een private context dient te doorlopen. Bij formele opleidingen dient het programma aan allerlei eisen binnen diverse kaders te voldoen. Zo moet er sprake zijn van een duidelijke samenhang, met een aanwijsbare opbouw en een gerichtheid op het diploma dan wel getuigschrift.

Bekostigd en plannen... en vrijheid

Het zal nooit zo zijn dat binnen de formele setting alle onderwijseenheden op het eindniveau worden aangeboden. Dat betekent dat er binnen het programma een aantal leerlijnen zijn te vinden, met een opbouw wat betreft de te verwerven leeruitkomsten. Dat betekent dat er niet voor het totaal een volledige vrijheid voor de student kan en mag gehanteerd als het gaat om de volgorde. Ook betekent een formele inschrijving dat er een onderliggende onderwijs- en examenregeling is, met allerlei voorschriften. Dat samen kan allemaal behoorlijk 'los' zijn verwoord, maar dan nog gaat het om formele kaders die aan de studenten worden opgelegd.

Stapelen door de tijd heen...

Een bijkomend element is overigens – en dat speelt ook bij de discussie over de 'micro-credential', een nieuw woord voor 'certificaat', als bewijs van het hebben behaald van een 'eenheid' – dat bij een private niet-formele opleiding het best mogelijk wordt geacht om het programma over een bepaalde tijd 'uit te smeren' en de certificaten als het ware 'op te sparen' en 'te stapelen', om aan het eind ervan de opleiding af te kunnen ronden.

Bij formele opleidingen is dit nog wel een heikele kwestie, bijvoorbeeld als iemand een deel van een programma doet en afrondt, om vervolgens alsnog uit te vallen. Als iemand de daarbij verkregen 'instellingsverklaring' en de daaraan vasthangende certificaten ('bewijzen voor het hebben behaald van onderwijseenheden') een aantal jaren wil inbrengen om de studie alsnog te kunnen gaan afronden, kunnen zich onder meer met betrekking tot het verkrijgen van vrijstellingen de volgende twee problemen voordoen:

- Intussen is het programma aangepast en zijn allerlei eenheden verdwenen of op een andere wijze obsoleet geworden;

- Er is nog wel eenheden die op een of andere wijze te maken met de oude leeruitkomsten, maar door alle vernieuwingen is het geven van een vrijstelling niet mogelijk.

Die laatste reden is overigens een cruciaal element dat in de discussies over het stapelen van certificaten en dus ook de micro-credentials uit het oog wordt verloren. Er wordt steeds gesproken over 'stackable certificates', maar de waarde van een module of unit kan in de loop der jaren al snel een heel stuk minder worden en misschien ook wel helemaal 'waardeloos'. Waarom zou er anders voortdurend worden gesproken over 'bij- en herscholing'?

Voer voor de komende discussies derhalve, als het gaat om het streven naar flexibilisering.