



25 mei 2023

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

The Dutch Level Playing Field Maar dan ook echt een goed, eerlijk en effectief speelveld

In alle jaren die onze eeuw reeds heeft voortgebracht, wordt er heftig gesproken en gedelibereerd over de inrichting van het Level Playing Field voor bekostigde en private onderwijsinstellingen. Daar komt Nederland nooit uit zonder hele flinke stappen te nemen bij aanpassingen van de structuur. De overheid staat hierbij echt niet te trappelen van ongeduld, maar loopt wel voortdurend tegen opgetrokken muren op, nadrukkelijk om de belangen van de betrokkenen te verdedigen. Laten we toch maar eens een poging doen om het speelveld anders te gaan inrichten. In dit document geven we een aantal voorzetten. *De meest opvallende gedachte is daarbij alleen de naam hogeschool (en universiteit) maar te mogen inzetten voor het aanbieden van formele opleidingen.* Daarmee wordt voorkomen dat er 'van alles' onder die vlag in de markt wordt gezet. Met het NLQF in het stelsel opgenomen kunnen alle non-formele kwalificaties prima een eigen plek op het speelveld krijgen. Wat er vervolgens nog allemaal aan scholingstrajecten overblijft, laten we maar simpelweg aan de aanbieders en hun klanten over, met een eigen 'waarderingssysteem'.

1 Inleiding

De laatste tijd waait de discussie over de inrichting van het 'Level Playing Field', in goed Nederlands het 'Gelijke Speelveld', weer stevig rond het hbo-gebouw. Denk aan het gebruik van leeruitkomsten en het opdelen in stukken van opleidingen, het nadenken over het hebben van microcredentials en het al dan niet bekostigen ervan, alsmede aan het koppelen van formele en non-formele kwalificaties aan het NLQF en het goed bezien wie de eigenaar van een kwalificatie in beide gevallen is. En dan hebben we het nog niet eens over de inrichting van het weer af te schaffen STAP-budget en de (on)mogelijkheden voor hbo-achtige scholing.

Eigenlijk bestaat het LPF al heel lang. Maar cruciaal hierbij was dat bij de invoering van de BaMa-structuur en de verdere vormgeving van de accreditatie door de overheid werd vastgesteld dat formele opleidingen zowel in de bekostigde sfeer als door de private instellingen (rechtspersonen voor hoger onderwijs) mochten gaan worden aangeboden. Daarbij was en is nog steeds dezelfde NVAO betrokken. Maar voor alle aanvullende (private) activiteiten ligt het een heel stuk anders, dus voor wat allemaal naast die formele opleidingen kan en mag worden verzorgd.

We willen in deze nieuwsbrief maar gewoon een aantal dilemma's in het midden gooien, om vervolgens te komen met 'gedachten-voorstellen' die kunnen leiden tot een 'Common Playground' voor alle aanbieders. Maar daarbij trekken we wel wat overhoop, om een grotere transparantie te krijgen en de verantwoordelijkheden en scenario's veel sterker te verdelen. Dus niet meer dat 'publiek' en 'privaat' een 'onderwijs-kooi' in worden gejaagd om met elkaar te gaan uitvechten wie welke doelgroep mag bedienen, zeker als het gaat om de oudere student, om het zo maar eens te zeggen. Men moet elkaar aanvullen in het aanbod, met heldere verdelingen bij het verzorgen van leertrajecten die nadrukkelijk gebaseerd zijn op de sterke kanten van elk type instelling. We willen dat proberen uit te leggen... en pellen al gaandeweg een aantal constructies en scenario's af...

2 Private activiteiten van bekostigde hogescholen

Het is zo dat bekostigde hogescholen best private activiteiten mogen ontplooiën, maar wel met een specifieke insteek. In het kort komen daarbij de volgende cruciale zaken om de hoek kijken:

- De activiteiten moeten aansluiten bij wettelijke doelstellingen die aan het verzorgen van hbo-opleidingen zijn gekoppeld...

- Ze moeten, zoals in de vorm van 'scholingseenheden', zodanig ingevuld en vormgegeven zijn dat ermee ervaringen kunnen worden opgedaan qua inhoud, aanpak, relevantie en dergelijke; ze dienen daarmee vooral aantoonbaar aanvullend te zijn op, passend bij formele opleidingen, om vervolgens met inzet van die ervaringen aanpassingen daarbinnen te kunnen doorvoeren...
- Ze dienen gedurende een beperkte tijd te worden aangeboden, zeker als ze in samenwerking met externe partners worden uitgevoerd, met als eis dat de hogeschool z.s.m. die private opzet volledig bij het bekostigde regime moet gaan onderbrengen, vallend onder de formele structuur, en daarmee alles dus zelf ter hand dient te gaan nemen...
- Winst maken mag wel, maar in dat geval vloeit het geld naar de bekostigde instelling, en bij verliezen dient alles zo snel mogelijk te worden afgebouwd...

Het betekent als het ware dat contacten met andere externe partijen altijd moeten leiden tot een aanpassingen actualisering van formele en bekostigde opleidingen en van allerlei daaraan gelieerde zaken die een hogeschool kan uitvoeren. Daarbij is mede de vraag te stellen of een hogeschool daarvoor een aparte afdeling, met een eigen benaming, mag hebben, zoals te zien valt bij het landelijk gaan gebruiken van het achtervoegsel 'Pro'. We gaan daarop in door een alternatief te bieden, passend bij de regelgeving (en later dit jaar nog een keer specifiek in een LeiDocument).

3 Private zaken die daar niet onder vallen... hoe steekt het dan in elkaar...

Er kunnen dus private constructies worden ingevuld, maar nadrukkelijk gerelateerd aan het verbeteren van het bestaande en formele aanbod. Maar dit geldt als zodanig duidelijk voor bekostigde hogescholen. Een private hogeschool mag het nu allemaal gewoon doen – omdat men alle constructies zelf moet afdekken, zowel bij verlies als bij winst. Het hebben van licenties voor de formele opleidingen kan men aldus als het ware simpelweg gebruiken voor het daarnaast uitvoeren van allerlei private activiteiten zoals het vermarkten van onderdelen ervan.

Maar vervolgens is de vraag hoe om te gaan met het aanbieden van 'trajecten' (modules, units, korte programma's e.d.) die of een bewerking zijn van stukken van formele opleidingen (maatwerk als het alleen gaat om het aanbieden van zo'n deel) of er eigenlijk vrij weinig daarmee te maken hebben en duidelijk als op zichzelf staande kwalificaties zijn te beschouwen. Het gaat aldus technisch gezien om 'non-formele kwalificaties', sprekend in termen van het NLQF.

Bij private hogescholen zijn beide situaties gewoon mogelijk, want 'de klant betaalt voor hetgeen wordt afgenomen'. Echter, bij bekostigde hogescholen ligt het een stuk lastiger. Zij kunnen best dergelijke type kwalificaties ontwikkelen en aanbieden, maar ze passen niet of nauwelijks bij de wettelijk vastgelegde doelstellingen.

In dat geval zijn er twee opties die zonder meer onder de loep dienen te worden genomen:

- Ze worden in de markt gezet onder de vlag van dezelfde rechtspersoon met licenties voor formele opleidingen, op basis waarvan de overheid de hogeschool financiert. Die specifieke kwalificaties worden uiteraard niet bekostigd, maar de kennis, expertise en het vinden van een afzetmarkt zijn wel te herleiden naar die bekostigde inrichting van de hogeschool;
- Ze worden ondergebracht in een speciale rechtspersoon, met als nadrukkelijk doel het aanbieden van private kwalificaties. Een optie is een hechte samenwerking tussen beide betrokken rechtspersonen zodat er een zeker 'schaalvoordeel' valt te behalen met betrekking tot het hebben van kennis rond het verzorgen van opleidingen en andere kwalificaties.

4 Twee hogescholen onder hetzelfde bestuur of onder een bovenliggende rechtspersoon

Een volgende situatie die aandacht verdient in dit betoog, is hoe het eigenlijk zit - of kan en mag zitten - als er sprake is van het aanbieden van zowel formele als non-formele opleidingen. Een private hogeschool kan en mag het allemaal doen binnen de eigen rechtspersoon. Bij een bekostigde hogeschool kan dit - op basis van regelingen die er zijn voor 'helderheid' bij het omgaan met private activiteiten - eigenlijk alleen maar door er een andere, private rechtspersoon naast te zetten.

Dat levert meteen de vraag op of daarvoor het bestaande CvB mag worden ingeschakeld of dat er een geheel eigenstandig bestuur dient te komen. De laatstgenoemde aanpak ligt daarbij zonder meer voor de hand.

Maar wat ook praktisch gezien kan, is dat de hogeschool en de private rechtspersoon gezamenlijk onder een bovenliggende rechtspersoon (BV, Stichting...) wordt gebracht. Hoe moet dit worden beoordeeld? Daarom komen we terug.

5 Wat mag een hogeschool aanbieden... en wat maakt een aanbieder een hogeschool...

Een interessante vraag is in dit kader wat een rechtspersoon tot een 'hogeschool' maakt. Wanneer mag men zich hogeschool noemen... en wat zijn de rechten (en plichten) die daaraan zijn te ontleenen? Het is uiteraard bekend dat het onterecht gebruiken van de begrippen 'hogeschool' en 'University of Applied Sciences' e.d. leidt tot een boete die via de Inspectie wordt opgelegd door de overheid. Daarmee is het van belang om helder te hebben wat eronder dient te worden verstaan.

Ten eerste: Dit staat in de WHW over wat hogescholen verzorgen:

Hogescholen zijn gericht op het verzorgen van hoger beroepsonderwijs. Zij verrichten ontwerp- en ontwikkelactiviteiten of onderzoek gericht op de beroepspraktijk. Zij verzorgen in elk geval bacheloropleidingen in het hoger beroepsonderwijs, zij verzorgen in voorkomende gevallen associate degree-opleidingen en masteropleidingen in het hoger beroepsonderwijs en zij dragen in elk geval kennis over ten behoeve van de maatschappij. Zij dragen bij aan de ontwikkeling van beroepen waarop het onderwijs is gericht.

Dus ze bieden bacheloropleidingen aan, als kern van hetgeen ze in de markt zetten. Het alleen maar hebben van Ad-opleidingen kan niet. Er moeten altijd bacheloropleidingen zijn, ook nu de Ad helemaal zelfstandig is geïmplementeerd.

Waar het echter bij de analyse in dit document om draait, is wat wordt bedoeld met 'in ieder geval'. Het lijkt ons zonder meer voor de hand te liggen, bij de eerste keer dat dit alhier wordt genoemd, dat daarnaast Ad- en Masteropleidingen kunnen worden verzorgd. Dus geen korte onderwijseenheden, units, modules, micro-credentials, smalle of korte programma's en bedrijfsopleidingen. Nog anders gezegd: Het betreft puur formele opleidingen die onder de vleugels van de overheid worden aangeboden. Het draait niet om allerlei andere soorten non-formele kwalificaties.

Maar dan staat er vervolgens weer een keer 'in ieder geval', maar nu als het gaat om het overdragen van kennis. Daarover is in de wetgeving gewoon verder niets specifiek te vinden, over het wat en hoe, en voor wie en met welke middelen en via welke wegen en kanalen. Het betreft naar alle waarschijnlijkheid het aanbieden van opleidingen waarin de studenten kennis opdoen (competenties, leeruitkomsten behalen) die relevant is voor de maatschappij, in de meest brede zin. In samenhang met 'dragen bij aan de ontwikkeling van beroepen' komt het neer op het arbeidsmarkt-relevant zijn en het een op duidelijke wijze de doelmatigheid invullen voor delen van het werkveld.

Het houdt echter niet in dat een hogeschool om die redenen tevens non-formele kwalificaties moet aanbieden. Denk hierbij eveneens aan de nieuwe vorm voor het beoordelen van de doelmatigheid van opleidingen zoals deze recentelijk bekend is gemaakt in een aangepaste beleidsregel. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat opleidingen 'meegaan' in de dynamiek van het werkveld, door het opnemen daarin van nieuwe kennis en door het inbouwen van allerlei vormen voor het verwerven van actuele competenties.

Ten tweede: We kennen naast de bekostigde instellingen die als het ware automatisch een hogeschool zijn, de eerder genoemde 'rechtspersoon voor hoger onderwijs':

Rechtspersoon voor hoger onderwijs: een rechtspersoon met volledige rechtsbevoegdheid die initiële opleidingen verzorgt met uitzondering van de Staat of een instelling of een rechtspersoon met volledige rechtsbevoegdheid die postinitiële masteropleidingen verzorgt met uitzondering van de Staat;

Het zijn aldus rechtspersonen die initiële opleidingen mogen verzorgen. Samen met instellingen die deze opleidingen krijgen bekostigd, mogen ze ook de zgn. post-initiële masteropleidingen aanbieden.

Ten derde: Welke instellingen mogen zich dan een hogeschool noemen:

Het voeren van de naam hogeschool is voorbehouden aan de instellingen voor hoger onderwijs die zijn opgenomen in de bijlage van deze wet onder g, en aan rechtspersonen voor hoger onderwijs.

Bekostigde en private instellingen die aan de eisen voldoen zoals in de wet gesteld, kunnen en mogen de naam 'hogeschool' hanteren in de communicatie.

Je kunt op basis van dit alles zonder meer stellen dat een hogeschool een aanbieder is van formele, initiële opleidingen. Omdat er verwijzingen zijn naar andere opties, moet worden geconcludeerd dat ze worden geacht geen non-formele kwalificaties aan te bieden.

Los daarvan hebben we de regeling die te maken heeft met 'de helderheid' betreffende private activiteiten (en daarmee wordt niet bedoeld het betrokken zijn bij non-formele opleidingen). Het gaat zoals gemeld om een aanpak die in dienst staat van het zich richten op de maatschappij en het beroepenveld door in voorkomend geval 'spin-offs' van onderwijseenheden onbekostigd aan te bieden en op basis daarvan aanpassingen te kunnen plegen binnen de formele opleidingen.

Kortom, een hogeschool kan alleen formele opleidingen onder die naam aanbieden, bekostigd dan wel privaat (niet-bekostigd, commercieel), in het algemeen voor de reguliere doelgroepen. Alle andere, non-formele kwalificaties vallen niet onder de status van die hogeschool en dienen binnen een andere rechtspersoon in de markt te worden gezet en aldaar te worden verzorgd. Dat is nu niet het geval. Daarom zal de overheid hierover een standpunt dienen in te nemen om te komen tot het gewenste speelveld met de meest effectieve ruimte voor alle betrokken instellingen.

6 Wie (of wat) bezit het recht op het aanbieden van formele opleidingen...

Een situatie die vaak in de niet-bekostigde context voorkomt, is dat er twee of meer hogescholen zijn die op zichzelf een rechtspersoon zijn, maar vervolgens zijn ondergebracht onder het wettelijke regime van een andere rechtspersoon, niet zelf een rechtspersoon voor hoger onderwijs en ook niet een hogeschool zijnde. Het betekent in formele zin dat die hogescholen wel een eigen bestuurlijke verantwoordelijkheid hebben maar dat in wettelijke zin de bovenliggende rechtspersoon 'volledig de dienst kan, mag en moet uitmaken'.

De vraag is dan wie de wettelijke eigenaar van de licentie is, van de formele opleidingen die door de NVAO worden geaccrediteerd en door de overheid worden goedgekeurd. Is dat elke individuele hogeschool of gelet op de structuur die bovenliggende rechtspersoon, ook al is die op zich geen hogeschool. Wie spreekt bijvoorbeeld de Inspectie aan als er zaken in het ongereede raken bij een van de hogescholen?

7 Bekostigd en privaat onder eenzelfde bestuur of met een bovenliggende rechtspersoon

In dit kader is ook een combinatie van een bekostigde en een private hogeschool interessant. Ze bieden beide formele opleidingen aan. Je kunt daarbij twee voor de hand liggende situaties hebben:

- Beide instellingen beschikken over een gemeenschappelijk CvB (bestuur);
- Er is een bovenliggende rechtspersoon, niet zijnde zelf een rechtspersoon voor hoger onderwijs, dus niet fungerende als een hogeschool.

Ook hierbij zal door de overheid nader dienen te worden bezien wat de consequenties zijn van dergelijke constructies. Mogelijk zijn ze ongewenst, gezien vanuit de mogelijkheden om toezicht te houden op de zeggenschap en om lastige situaties en constructies te voorkomen.

8 Kortom: Alleen maar 'formeel aanbod' binnen een 'echte' hogeschool

Samengevat is het derhalve zo dat, gelet op alle helderheid en het transparant zijn over wat een hogeschool is, het aanbod aan opleidingen alleen behoort tot wat als formeel wordt gezien. Non-formele kwalificaties en opleidingen dienen binnen andere rechtspersonen te worden aangeboden, zonder daarbij de naam 'hogeschool' te mogen gebruiken. Dat is een situatie die vraagt om scherpe stellingnames van de overheid en aanverwante organisaties.

Het betekent absoluut niet dat er geen andere activiteiten kunnen worden ontplooid. Er is sprake van het doen van onderzoek, het uitvoeren van projecten, het deelnemen (binnen de doelstellingen) aan publiek-private activiteiten (eenheden) en alles wat in dienst staat van de kennisvalorisatie en -disseminatie. Dat alles past bij een hogeschool die met licenties van de overheid en met inzet van vormen van borging van de kwaliteit zoals via de accreditatie en onder het toezicht van de Inspectie, binnen de samenleving zo optimaal mogelijk een rol kan en mag spelen.

9 Splitsen in voorkomend geval nodig...

Het zou inhouden dat bij de vernieuwing die in aantocht zijn, mede als gevolg van de 'toekomstverkenningen' door OCW, hogescholen in voorkomend geval hun non-formele aanbod dienen onder te brengen in een andere rechtspersoon. Deze aanbieder mag zich geen hogeschool noemen. De overheid kan hiervoor een deadline stellen, om dit aan te passen.

Een aspect dat nog steeds speelt, is of de naam van de niet-bekostigde instelling duidelijk verwant mag zijn aan die van een bekostigde hogeschool. Er bestaat geen regelgeving voor, maar dit zal eveneens een aandachtspunt moeten zijn, mede als gevolg van het formeel in de wet verankeren van het NLQF, met het naast elkaar gebruiken van niveaus en graden.

Dit moet ook worden meegenomen in de alhier voorgestelde 'afsplitsing' van het non-formele aanbod van formele bundels aan opleidingen, om verwarring te voorkomen bij de borging van de kwaliteit. Ook het hebben van een instellingsaccreditatie voor een hogeschool houdt niet in dat daarmee automatisch het aanbod buiten de formele opleidingen om aan bepaalde kwaliteitseisen voldoet.

10 NLQF en NHEA

Om dit ook vooral zichtbaar te maken en te komen tot een transparante situatie voor allerlei soorten doelgroepen van hogescholen, doen we verderop een voorstel om in zekere zin terug te gaan 'naar de basis' en daarmee naar het aangeven van wat de voor de hand liggende rollen zijn van allerlei soorten instellingen en aanbieders van onderwijs.

Voor de goede orde: We hebben hier over hogescholen. Een vergelijkbare insteek kan worden gekozen bij universiteiten (die recent een LLO-paper hebben gepubliceerd; daarop komen we later dit jaar apart op terug). Ook zijn allerlei scenario's los te laten op het mbo, maar daarbij komen toch weer andere zaken om de hoek kijken – en die laten we graag over aan mbo-experts als het mogelijk wordt om voor het gehele stelsel aan de slag te gaan.

Een van de belangrijkste redenen voor de voorgestelde aanpak is de wettelijke verankering van het NLQF. Daarmee kunnen we zonder meer verwachten dat er veel non-formele kwalificaties zullen gaan komen om op een van de niveaus 5, 6 en 7 te worden ingeschaald. De status ervan kan derhalve aan het NLQF worden ontleend. Voor formele opleidingen is dat alleen een extra gegeven, nationaal minder van belang maar wel binnen de internationale context. Daarom kunnen het hbo en wo zich vooral richten op het gebruik van de internationale namen die er zijn:

- Short Cycle HE = onze Associate degree
- First Cycle = Bachelor
- Second Cycle = Master
- Third Cycle = PhD / Doctorate.

Met die indeling voor deze vier graden hebben we aldus te maken met de 'Netherlands Higher Education Area (NLHEA)', afgeleid van de 'European Higher Education Area (EHEA)'. Daarmee wordt ook aangesloten bij de aanpak in heel veel andere landen. Een nationaal ingevuld HEA is als zodanig een deel van het tertiaire onderwijs, aldus nationaal en internationaal ingekaderd.

Het pendant voor de non-formele kwalificaties is derhalve het NLQF, afgeleid van het European Qualifications Framework (EQF), maar dan mede ingericht voor alle opleidingen die non-formeel zijn. Inschaling van alle formele opleidingen gebeurt automatisch, voor de non-formele alleen maar als de aanbieder dit zelf wil, en ervoor betaalt.

Samengevat komt het hierop neer:

- Voor formele opleidingen gebruiken we in principe de namen zoals die in de desbetreffende registers staan. Tevens zijn er voor het hoger onderwijs de graden die we al heel lang hanteren. Daarmee hebben we het over formele opleidingen zoals vmbo, mbo-1, -2, -3 en -4, havo, vwo, Ad, Bachelor, Master en PhD/Dr. In het diplomasupplement en andere formele documenten worden de niveaus van het NLQF en het EQF vermeld als een extra gegeven, ter markering van de plek in het raamwerk. Het is overigens niet iets dat als eerste zou behoeven te worden genoemd, nationaal gezien.
- Voor non-formele opleiders die dat willen, vindt er voor hun kwalificaties inschaling in het NLQF plaats en daarmee automatisch in het EQF. Het is aan het private veld om te bepalen of ze er een (nationale) naam aan geven (geen graad) en wat daarvan de betekenis is voor gebruikers.

We hebben dus naast elkaar:

- NLQF voor alle kwalificaties, maar vooral gericht op het gebruik van de non-formele ervan, met een niveau daaraan gekoppeld;
- NLHEA voor de opleidingen met een naam en een graad in het hoger onderwijs;
- Formele opleidingen zoals we die kennen op de niveaus tot en met 4 (en 4+ voor het vwo).

11 Type instellingen

In lijn daarmee geven we hier de indeling van instellingen in het hoger onderwijs, in samenhang met de aanbieders van kwalificaties op de niveaus 5 en hoger van het NLQF. Het is ons bekend dat het hebben van allerlei soorten instellingen altijd al een controversiële zaak is geweest en nog steeds is, vanwege het kunnen 'spelen' met formele en non-formele opleidingen en kwalificaties.

Het gaat dan om, ons beperkend tot de volgende aanbieders:

- Bekostigde en private hogescholen die alleen maar formele opleidingen aanbieden en in samenhang daarmee non-formele 'verrijkte' onderwijseenheden, op tijdelijke basis;
- Instellingen die alleen maar non-formele kwalificaties aanbieden op de niveaus 5 en hoger, en waarvoor mogelijk een algemene landelijke naam is bedenken (zoals Further Education College in Engeland).

Er kan – zoals al eerder gemeld – zonder meer sprake zijn van een vorm van samenwerking tussen deze twee soorten instellingen, maar dan wel met inzet van hun eigen kwalificaties en de daarbij behorende kaders. Het hebben van verschillende type instellingen zoals hier genoemd, onder een rechtspersoon is daarmee uit den boze.

Het kan best dat bijvoorbeeld twee hogescholen dit toch doen, maar dan is die overkoepelende rechtspersoon vervolgens de formele eigenaar van alles wat eronder hangt. Daarmee is in formele zin sprake van een nieuwe hogeschool met alle rechten en plichten van dien, om het zo te zeggen. Wat er dan onder hangt is zijn op zichzelf geen hogescholen meer – maar elk een afdeling, departement, faculteit of een andere vorm die past bij een deel van een dergelijke hogeschool.

12 En dan nog even over 'private eenheden van formele opleidingen'...

Natuurlijk kent elk voorstel en daarmee elk stelsel of systeem uitzonderingen of bijzondere situaties. Een daarvan is inherent aan hetgeen eerder is gesteld met betrekking tot het als hogeschool aanbieden van 'verrijkte onderwijseenheden van formele opleidingen', met als doel om daarmee relevante leeruitkomsten op een snelle wijze te kunnen overdragen aan bepaalde doelgroepen (een vorm van valorisatie). Daarmee valt tevens te ontdekken hoe up-to-date ze zijn en om aldus in voorkomend geval de onderwijseenheden te gaan actualiseren.

Zoals in de NLQF-regeling staat, is het meeste simpele bij die verrijkte onderwijseenheid te melden van welke formele opleiding deze is afgeleid en wat daarvan de naam en graad is. Uiteraard mag als extra gegeven het NLQF- en EQF-niveau van die formele opleiding worden genoemd.

Voor de goede orde ook nog weer even: Er is in ons stelsel sprake van het kunnen aanbieden van 'post-initiële masteropleidingen'. Deze kunnen worden verzorgd zonder het hebben van een ander aanbod door een rechtspersoon voor hoger onderwijs. Zo'n geaccrediteerde opleiding levert de graad Master op en valt daarmee onder het formele aanbod.

13 Een soort eerste moraal van het verhaal...

Het is helder, na deze beschouwingen, dat er nog wel wat werk is te verzetten om duidelijkheid te scheppen bij het verdelen van het speelveld voor formele en non-formele opleidingen en kwalificaties. Het belangrijkste is dat het begrip 'hogeschool' vele malen scherper in de markt dient te worden gezet, tenminste, op basis van hetgeen we nu wettelijk met elkaar hebben afgesproken, ook om de status van het hbo te kunnen blijven garanderen. Dit staat, voor alle duidelijkheid, los van hetgeen de wetgever als taken voor een hogeschool in petto heeft en binnen de regelingen toestaat om aan verdere activiteiten te ontplooiën.

In veel andere landen ligt er vaak behoorlijk anders. Instellingen voor het hoger onderwijs zijn dan zeer autonoom en kunnen binnen hun kaders eigenlijk van alles doen. Dat kan als de overheid er absoluut op mag vertrouwen dat hetgeen wordt aangeboden aan de juiste standaarden voldoet. Maar het gaat ook – zo blijkt steeds aldaar meer en meer – om situaties waarbij van alles door elkaar gaat lopen, met het over en weer aanbieden van opleidingen en scholingstrajecten die sterk op elkaar lijken, met alles gevolgen voor sterke verschuivingen binnen het spectrum van instituten¹.

¹ Een voorbeeld is Ierland waarbij in de afgelopen jaren een soort chaos is ontstaan rond de niveaus 5 en 6. Dat heeft recent geleid tot het ingrijpen door de overheid, om te komen tot een 'Unified Tertiary Sector'. Er zijn experts die stellen dat men daarmee veel te laat is, om alles nog te kunnen ontwarren. Het kan voor Nederland een goed voorbeeld zijn van hoe het eigenlijk niet moet, door alles over te laten aan de instellingen zelf.

In het verlengde van zo'n ordening kan vervolgens worden gezien hoe alle spelers op de onderwijsmarkt kunnen gaan samenwerken, dus als bekostigde en private hogescholen en de instellingen die aanbieders zijn van non-formele kwalificaties welke aan het NLQF zijn te linken. Natuurlijk blijven er dan nog gigantisch veel organisaties over die zich ook richten op scholing, maar die laten we hier voor het gemak buiten beschouwing. Die kunnen simpelweg hun status, niveau en kwaliteit gaan regelen met andere 'keurmerken' die op geheel eigen wijze de waardering door de klanten (cursisten, bedrijven, beroepsorganisaties) weerspiegelen.

14 Een 'beschouwend idee-voor-een-aanpak' dan maar... stap voor stap...

Een beschouwing zoals hier wordt uitgevoerd, is niet compleet zonder in te gaan op een nieuwe ordening van de aanbieders van formeel en non-formeel onderwijs – met opleidingen en kwalificaties. Het is mogelijk te zien een prima basis om hierover discussies aan te gaan, in gedachten hebbende dat de komende jaren toch al een verkenning naar een actualisering van het gehele stelsel, en dan zeker van het hoger onderwijs, zal gaan plaatsvinden.

Onze gedachten geven we hier al puntsgewijs en heel schematisch weer, zonder allerlei details in beeld te brengen. Die bewaren we voor een nieuwsbrief in het nieuwe studiejaar. Dan ligt dus ook het toekomstscenario van OCW op tafel en is het mogelijk om te bezien welke accenten daarin worden gelegd bij aanpassingen voor het vormgeven van het aanbod van bekostigde hogescholen.

14.1 Positie bekostigde hogescholen

- Het gaat om instellingen die op basis van de WHW aanbieders zijn van formele hbo-opleidingen en daaraan gekoppelde vormen van (toegepast) onderzoek, en zich daarmee mogen afficheren als 'hogeschool';
- Ze bieden niet onder deze vlag non-formele opleidingen en kwalificaties aan;
- Het is toegestaan om in samenwerking met externe organisaties (rechtspersonen) onbekostigd onderdelen van een formele opleiding te verzorgen, met een aantal relevante en onderbouwde aanpassingen, met als doel te onderzoeken welke actuele leeruitkomsten van deze opleiding kunnen worden opgenomen in een nieuwe versie van het programma;
- Deze samenwerking is tijdelijk, met het oog op de doelstelling ervan. In het geval de private partner het aanbieden van het betreffende onderdeel wil voortzetten kan het traject als zelfstandige kwalificatie worden ondergebracht bij die private instelling of een niet-bekostigd 'Academie voor Professionele Beroepsopleidingen – APB' (een voorstel - zie verderop).

14.2 Positie private hogescholen

- Het gaat om rechtspersonen voor hoger onderwijs, op basis van de WHW, die aanbieders zijn van formele opleidingen, en op basis daarvan zich een hogeschool mogen noemen;
- Ze bieden niet onder deze vlag non-formele opleidingen en kwalificaties aan;
- Het is toegestaan om in samenwerking met externe organisaties (rechtspersonen) onderdelen van een formele opleiding te verzorgen, met een aantal aanpassingen, met als doel te onderzoeken welke actuele leeruitkomsten van deze opleiding kunnen worden opgenomen in een nieuwe versie van het programma;
- Deze samenwerking is tijdelijk vorm te geven, met het oog op de doelstelling ervan. In het geval de private partner het aanbieden van het betreffende onderdeel wil voortzetten kan het als zelfstandige kwalificatie worden ondergebracht bij die private instelling of een niet-bekostigd 'Academie voor Professionele Beroepsopleidingen – APB' (een voorstel - zie verderop).

14.3 Positie private instellingen voor non-formele kwalificaties (link met NLQF)

- Er zijn instellingen die geen formele opleidingen aanbieden maar wel non-formele kwalificaties die hun status ontleen aan de koppeling via het NCP aan het NLQF; ze kunnen niet handelen onder de naam 'hogeschool';
- Deze kwalificaties worden niet bekostigd door de overheid;
- De status van de kwalificaties als het gaat om de borging van de kwaliteit kan worden ontleend aan een keurmerk van bepaalde organisaties, niet namens de overheid daarvoor als zodanig aangewezen;
- Deze instellingen kunnen daarnaast scholingstrajecten aanbieden zonder een koppeling aan het NLQF. Daarmee wordt er geen niveau vastgesteld en dient de status van een dergelijk traject via een specifieke procedure te worden bepaald, zelf te bepalen;

- Deze instellingen kunnen samenwerken met hogescholen, mede als het gaat om het voortzetten van het aanbieden van de ‘tijdelijke eenheden’ zoals beschreven bij de bekostigde en private hogescholen;
- Er zal bij de naam van een private instelling geen sprake moeten zijn van een verwijzing naar een hogeschool, om onjuist gebruik van de status daarvan te voorkomen.

14.4 Positie ‘Academie voor Professionele Beroepsopleidingen (APB)’

- Het betreft speciale instellingen die als rechtspersoon nadrukkelijk acteren als partner van een bekostigde of private instelling;
- Ze kunnen in het leven worden geroepen, als uitvloeisel van de veranderingen die in dit voorstel worden aangegeven;
- Het betreft geen hogeschool;
- Door de specifieke positie en doelstelling kan er een type instelling aan worden gekoppeld, zoals ‘Academie voor Professionele Beroepsopleidingen’, vanwege de connectie met het aanbod aan opleidingen voor allerlei beroepen;
- Ze hebben derhalve dezelfde mogelijkheden om te handelen als de private instellingen voor non-formele kwalificaties;
- Het primaire doel is evenwel het opereren als partner voor een hogeschool, voor private activiteiten. Ze zijn het aanspreekpunt voor maatwerktrajecten, bedrijfsopleidingen en andere zaken die niet zijn te linken aan het NLQF en geen onderdelen van formele opleidingen zijn;
- Er zal bij de naam van een APB geen sprake moeten zijn van een verwijzing naar een hogeschool, om onjuist gebruik van de status daarvan te voorkomen.

14.5 Samenwerkingsverbanden

Er zal in samenhang met hetgeen hier aan de orde wordt gesteld, nadrukkelijk dienen te worden gezien hoe hogescholen kunnen samenwerken met deze ‘APB’s’, andere instellingen, organisaties en netwerken die op een of andere wijze een bijdrage aan de doelstellingen kunnen leveren. In de huidige context kan worden geconstateerd dat er sprake is van onduidelijke situaties en constructies en het niet (kunnen) handhaven van allerlei regels die met elkaar zijn afgesproken. Het is en blijft lastig om vast te stellen wat ‘het in de geest van de wet, regelingen en kaders handelen’ in de praktijk betekent en hoe over allerlei ‘grijze’ gebieden valt te oordelen.

14.6 Uitbreiden mogelijkheden bekostigde instellingen en ‘leerbudgetten’

Natuurlijk is er een heel simpele oplossing te bedenken nl. door alles gewoon open te gooien. De overheid zou kunnen toestaan dat hogescholen, ook de bekostigde, naast het aanbieden van formele opleidingen alle soorten scholing aanbieden en verzorgen in diverse contexten. Dat kunnen delen van opleidingen zijn, maatwerkprogramma’s op basis van formele opleidingen, aanvullende trainingen, bedrijfsgerichte projecten, allerlei vormen van onderzoek en dergelijke. Ze zouden het helemaal zelf kunnen doen maar ook in een publiek-private aanpak.

De ratio erachter, ook mogelijk politiek verdedigbaar, is dat we met z’n allen de budgetten voor de bekostigde instellingen via het afdragen van allerlei belastingen ophoesten. Daarmee wordt van alles en nog wat ontwikkeld, aan studiemateriaal en bijkomende zaken. Docenten en ander personeel worden eruit betaald en die bouwen al gaandeweg erg veel expertise op. Als hun onderwijsinstelling aan de vraag naar bepaalde scholing en het aanleren van allerlei competenties kan voldoen door die materialen en menskracht in te zetten op basis van marginale kosten voor hetgeen extra aan werk dient te worden verricht, profiteert Nederland daarvan. Mensen betalen niet ‘twee keer’. Tevens zouden ‘individuele leerbudgetten’ meer effectief kunnen zijn, om sterker dan nu alles te koppelen aan de functies die men heeft resp. de ervaring die is opgebouwd, en het aanbod dat de instellingen kunnen leveren. De APB’s kunnen hierbij wel nadrukkelijke een rol gaan spelen.

14.7 Level Playing Field

Uiteraard zal daarbij de discussie losbarsten over dit ‘level playing field’, volgens de private aanbieders te zien een ‘verstoring’ van de onderwijsmarkt – een insteek die de afgelopen twintig jaar nadrukkelijk is gehanteerd ter verdediging van het hebben van twee soorten aanbieders van formele opleidingen, bekostigd en privaat. Het besluit daartoe werd ook nog eens bij de invoering van het BaMa-systeem en de formele accreditatie aan het begin van deze eeuw bekrachtigd, met als argument dat hierdoor men elkaar zou opjagen in het steeds meer kwalitatief gaan handelen.

Private aanbieders moeten hun status voortdurend blijven aantonen, een situatie die nu eenmaal inherent is aan hun positie. Maar uit alle ervaringen is evenwel gebleken dat dit 'opjaageffect' niet is opgetreden bij de bekostigde instellingen, simpelweg leunend op de koppeling aan allerlei zaken die de overheid allemaal in stand houdt.

Het zou daarom niet verkeerd zijn om de markt op een nader vast te stellen wijze op te schudden. Instellingen moeten doen waarin ze het beste zijn, zeker de private. Ze kunnen snel en doelgericht handelen en hoeven niet te leunen op het formele aanbod, met alle kaders en richtlijnen. Daarom dus dit 'voorstel' met een herordering van het spectrum aan aanbieders.

14.8 Naam

Het is al indirect eerder aangekaart maar er zal nadrukkelijk moeten worden gezien of verschillende instellingen nadrukkelijk vergelijkbare namen kunnen hanteren. Meeliften op een hogeschool met alle erkenningen die steunen op de betrokkenheid van de overheid moet in principe niet worden toegestaan – net als private aanbieders zonder formele opleidingen zich ook niet hogeschool (of University of Applied Sciences e.d.) mogen noemen. Een verwarrende benaming bij instellingen kan hiermee zonder meer worden vergeleken, mede omdat niet iedereen scherp kan beoordelen waaraan een 'accreditatie' wordt ontleend – want ook dat begrip is niet wettelijk beschermd.

Kortom, de overheid dient hierover afspraken te gaan maken met alle betrokken partijen. Het is dus niet alleen een kwestie van beschermen van de formele namen voor instellingen maar ook van het aanbod dat daaraan wordt ontleend. Verwijzingen in een tekst met 'ondoorzichtige connecties' zijn even verwerpelijk als het hanteren van een naam van een erkende instelling.

14.9 Bedrijfsopleidingen

Er ligt eigenlijk nog wel in dit kader een interessante casus op het bord van de overheid – en praktisch gezien van de NVAO. Het betreft de voorwaarde dat een Ad-opleiding geen kenmerken mag vertonen van een bedrijfsopleiding. De Ad is nadrukkelijk gericht op het relevant zijn voor het werkveld, passend bij allerlei situaties op de arbeidsmarkt. Maar vanwege het hebben van de Dublin Descriptoren, een set criteria waaraan een hbo-opleiding voldoet, moet een afgestudeerde breed inzetbaar zijn binnen een beroepsprofiel. Dat wil zeggen dat de leeruitkomsten zodanig zijn ingevuld dat deze persoon aan de slag kan gaan bij elke werkgever die functies binnen dat profiel in de aanbieding heeft. Dat is breder ingestoken dan wat een enkel bedrijf in petto heeft of wat een specifieke keten met aangesloten bedrijven die zich allemaal op hetzelfde deel van de markt richten², in de aanbieding heeft.

Ad's zijn dus geen bedrijfsopleidingen. Dat betekent evenwel ook weer niet dat een hogeschool niet kan en mag samenwerken met bedrijven, branches, ketens en andere netwerken in het werkveld. Juist wel maar er zal helderheid dienen te zijn over de onderliggende constructies. Hierbij een paar bruikbare suggesties voor situaties die passen bij het voorstel:

- Binnen een opleiding is een minor op te nemen waarbij gebruikt wordt gemaakt van de specifieke aspecten van een bedrijf, mede om te bezien welke actuele ontwikkelingen er gaande zijn (en tevens bruikbaar voor een aanpassing van het programma);
- Binnen een opleiding kan een afstudeeropdracht worden gekoppeld aan een minor, een paar keuzevakken en de afstudeeropdracht, in samenspraak met een aantal bedrijven die zich richten op bepaalde functies en werkzaamheden, ook in voorkomend geval te gebruiken voor het ontdekken van nieuwe aspecten van het beroepsprofiel;
- Er kan aanleiding zijn om op basis van de opgedane ervaringen een kwalificatie te ontwikkelen die door een private instelling of een APB via het NCP aan niveau 5 van het NLQF wordt gekoppeld, en door het werkveld wordt gefinancierd.

Het zijn dus prima mogelijkheden die zich op het snijvlak van het bekostigde en private deel van het 'speelveld' kunnen afspeelen.

² Ter aanvulling hierop kan worden gemeld dat de overheid bij duale opleidingen zelf ook een onderscheid aanbrengt in het vormgeven ervan, als het gaat om het mogen verzorgen van de beroepscomponent 'elders', gelet op de macroadematie. Dat mag alleen maar als er sprake is van 'individuele' afspraken en overeenkomsten (denk aan de duale overeenkomst). Bij 'collectieve' regelingen is maximaal een derde van de opleiding toegestaan.

14.10 Bedienen van bedrijven, branches en ketens – en projecten en opdrachten

Tenslotte een kanttekening bij het feit dat een hogeschool op basis van de wet een instelling is die is '...gericht op het verzorgen van hoger beroepsonderwijs', met als definitie van hoger beroeps-onderwijs: 'onderwijs dat is gericht op de overdracht van theoretische kennis en op de ontwikkeling van vaardigheden in nauwe aansluiting op de beroepspraktijk'. Dat betekent, zoals in de WHW staat, voor hogescholen: 'Zij verrichten ontwerp- en ontwikkelactiviteiten of onderzoek gericht op de beroepspraktijk. Zij verzorgen in elk geval bacheloropleidingen in het hoger beroepsonderwijs, zij verzorgen in voorkomende gevallen associate degree-opleidingen en masteropleidingen in het hoger beroepsonderwijs en zij dragen in elk geval kennis over ten behoeve van de maatschappij. Zij dragen bij aan de ontwikkeling van beroepen waarop het onderwijs is gericht'.

Voor een bekostigde hogeschool betekent dit dat er activiteiten kunnen worden ontplooid die mogelijk zijn met gebruikmaking van de formele opleidingen en wat daarbinnen zich afspeelt. De student wordt mede gefinancierd door de overheid³, net als het personeel, lectoren (voor hun aanstelling) en de voorzieningen, in de meest brede zin ervan. Dat wil zeggen dat als er binnen opleidingen iets wordt gedaan met externe partijen, de kosten van de inzet vanuit de hogeschool zijn afgedekt. Aanvullende kosten komen voor rekening van die partners, ook minimaal dekkend (winst zou inhouden dat het een vorm van privatisering is, maar goed, geen zout op speciale slakken leggen...).

Voorbeelden van dit soort scenario's zijn:

- Projecten die samen met externe partijen worden uitgevoerd door studenten, met begeleiding van docenten;
- Onderzoek binnen een onderwijseenheid, individueel dan wel collectief, onder aansturing van een docent;
- Specifieke stages, gericht op ontwikkelingen binnen een beroep, mede binnen een afstudeer-richting;
- Inzet van lectoren, samen met een groep studenten, voor onderzoeken en daarbij passende projecten, op verzoek van externe partijen die de eigen kosten voor hun rekening nemen alsmede de uitgaven die aanvullend op het project nodig zijn.

Er zijn meer voorbeelden te geven, ook uit te splitsen naar de varianten voltijd, deeltijd en duaal. Maar ook hierbij kan en dient te worden opgemerkt dat er initiatieven nodig zijn om dit verder te onderzoeken (mooie opdracht voor een lector...) en met voorstellen te komen.

15 Tot slot

Het komen tot zo'n speelveld waarop de instellingen die formeel onderwijs mogen verzorgen, zich vrijelijk kunnen bewegen, zal nog wel veel tijd en energie gaan vragen. De wettelijke bepalingen en de daarbij passende regelingen en kaders zijn veelal niet meer toereikend om allerlei gewenste scenario's en spelregels te kunnen vormgeven. We sluiten daarom af met een citaat uit het recente rapport van de Inspectie, 'de Staat van het Onderwijs', dat hierop ingaat.

Wettelijke begrenzingen voor flexibilisering nog onduidelijk

Met flexibilisering willen instellingen hun onderwijsaanbod beter afstemmen op de onderwijswens van studenten en de behoeften van het beroepenveld. De WHW bevat evenwel bepalingen die op z'n minst op gespannen voet staan met flexibiliseringsvormen die gepromoot worden door de overheid of instellingen. De wetgeving gaat namelijk uit van de traditioneel bestaande volledige opleidingen aangeboden door een instelling en uitgevoerd op locatie. Dit uitgangspunt kan in de praktijk een impliciete belemmering vormen voor nieuwe flexibiliseringsvormen. De inspectie heeft signalen ontvangen dat de belemmeringen de instellingen beperken in nieuwe initiatieven, risico's meebrengen voor de student en voor de kwaliteitsborging en het toezicht.

³ Is er wel eens een student geweest die heeft gezegd dat hij of zij aandelen heeft in een opleiding, op basis van het hebben betaald van het wettelijk collegegeld? Kan zo iemand claimen dat als er ergens geld mee wordt verdiend, mede vanwege zijn of haar betrokkenheid, een deel ervan naar de studentenrekening moet worden overgemaakt? Dat zou een interessante casus zijn, maar ja, dan mag de hogeschool ook best een percentage opeisen van bijvoorbeeld een stagevergoeding, want dit gebeurt eveneens 'onder schooltijd'. Overigens komt het begrip 'stage' niet in de wet voor. Wel: 'Een onderwijseenheid kan betrekking hebben op de praktische voorbereiding op de beroepsuitoefening'. Niks over een vergoeding hiervoor, als verplichting voor de werkgever. Maar ja, in andere stukken wordt er gewoon over gesproken, als 'aanvulling' op de wet...