

# Uitwerking scenario's LLL

## Vervolgadvies werkgroep Leven Lang Leren

Sander van den Eijnden (voorzitter)

Jan Bogerd

Henk Hagoort

Désirée Majoor

Angélien Sanderman

April 2018



**Vereniging Hogescholen**

# Vervolgadvies

## **Aanleiding**

Op verzoek van het bestuur heeft in september 2017 de door hem ingestelde werkgroep Leven Lang Leren een advies uitgebracht over de rol die de hogescholen zouden kunnen en willen spelen in het Leven Lang Leren en de randvoorwaarden die dan relevant zijn. De werkgroep benadrukt het gewicht van die rol en ziet de opdracht die er voor de hogescholen ligt als een die vergelijkbaar is met de ontwikkeling van onze publieke taak in onderzoek of internationale samenwerking.

De urgentie van een nieuwe koersbepaling van de hogescholen in het domein van het LLL wordt breed gedeeld, zo bleek uit bespreking in de AV van oktober jl. Het bestuur deelt de waarneming van de werkgroep dat het om een complexe opdracht gaat, die over een reeks van jaren zal vragen om een gecoördineerde inspanning van de hogescholen. Dat vraagt om het ontwerp van een programma dat enerzijds richting geeft en anderzijds voldoende ruimte laat voor eigen beleid van de instellingen.

## **Uitwerking scenario's**

Om een dergelijk programma vorm te kunnen geven heeft het bestuur de werkgroep LLL gevraagd zijn advies aan te vullen met de uitwerking van een aantal mogelijke scenario's<sup>1</sup>. De scenario's kunnen worden opgezet rond een aantal belangrijke noties zoals de betekenis van het LLL aanbod in het regionale 'ecosysteem' van leren en werken (de 'waardepropositie'), het diploma als ordenend principe voor het onderwijsaanbod, de eigen pedagogiek en didactiek voor het onderwijs aan volwassen professionals, en het geheel van deelname en aanbodcondities zoals neergelegd in de WHW.

Het is uitdrukkelijk niet de bedoeling dat de te ontwikkelen scenario's evenzovele blauwdrukken zijn van een toekomstig stelsel voor LLL waaruit de hogescholen een keuze zouden moeten gaan maken. De waarde van de scenario's moet zijn meer grip te krijgen op mogelijke toekomstige ontwikkelingen, meer helderheid te krijgen over de begrippen die we daarbij gebruiken en daarmee de richting voor de verdere ontwikkeling van het onderwijsaanbod in het domein van het LLL te kunnen bepalen. De scenario's bieden daarmee even zovele perspectieven op een mogelijke toekomst. Het is nuttig als de werkgroep daarbij ook reflecteert op de lijnen die in het Regeerakkoord zijn uitgezet en het bestuur daarover adviseert.

## **Regiobijeenkomsten**

De werkgroep heeft in de afgelopen maanden drie regiobijeenkomsten georganiseerd waar steeds met een kleine groep bestuurders en inhoudsdeskundigen van hogescholen is gesproken over mogelijkheden om de rol van de hogescholen in het LLL te versterken. De gesprekken hebben veel verdiepende inzichten opgeleverd die de werkgroep helpen bij het uitwerken van de gevraagde scenario's.

<sup>1</sup> De werkgroep richt zich met zijn advies op de activiteiten van de hogescholen in het post-initiële domein, in het bijzonder via het verzorgen van deeltijdopleidingen die tot een erkende graad (Ad, Bc. of Ma) leiden. Initieel onderwijs is al het onderwijs dat kinderen volgen vanaf het moment dat ze leerplichtig worden tot het moment dat zij de arbeidsmarkt opgaan. Het onderwijs dat later als uitbreiding hierop wordt gevolgd is post-initieel onderwijs. Het onderscheid voltijd – deeltijd is in de WHW vastgelegd en werkt door in aanbod – en deelname condities voor de onderscheiden onderwijsprogramma's. De deelnemers zijn aan het post-initiële onderwijs zijn volwassen en werken of zijn werkzoekend. In de adviezen van de werkgroep worden ze geduid als professionals.

### **Drie perspectieven**

In de voorliggende rapportage heeft de werkgroep haar analyse van de drie gesprekken uitgewerkt. Zij komt tot drie perspectieven (hierna: A, B en C) die elk een ander aspect centraal stellen en een ander type resultaat beogen. Met name voor het laatste perspectief (of scenario) ziet de werkgroep een rol voor (het bestuur van) de Vereniging Hogescholen weggelegd. Het gaat daarbij om een advies om het bestel voor post-initieel onderwijs te 'openen' teneinde meer flexibiliteit te bewerkstelligen. Niet als doel op zich maar om beter te kunnen inspelen op een relevant en aan belang winnend maatschappelijk vraagstuk. Daar ook doen zich de meest ingewikkelde vragen voor die raken aan de thematiek publiek – privaat.

## A. Aanscherpen waardepropositie

In alle regiobijeenkomsten wordt de 'waardepropositie' van het publieke hbo als uitgangspunt omarmd. Tegelijk wordt ervaren dat die nog niet scherp en onderscheidend genoeg is. In al de bijeenkomsten is de waardepropositie beproefd, gepoogd die scherper te maken. Zo wordt het element van Bildung, door een bestuurder omschreven als het 'recht op ontbering', nog gemist.

Overwegingen bij een scherpere waardepropositie:

- Het stevig inzetten op onze waardepropositie en de ontwikkeling daarvan biedt meer perspectief als het gaat om het tonen van ontspanning in vragen rond de ontwikkeling van het bestel. We gaan uit van de eigen kracht;
- Het kan tevens als instrument dienen om onze lobbypositie te verstevigen in de politieke debatten over de toekomst van het LLL (zie ook scenario C);
- Het kan ook dienen als basis voor een brede (landelijke?) communicatiecampagne over Leven Lang Leren aan bekostigde hogescholen;
- Tegelijk zijn er risico's: het benadrukken van de eigen kwaliteiten kan al snel als arrogant en zelfgenoegzaam worden gezien;
- Het aanscherpen van de waardepropositie kan een tijdrovend proces zijn waarvan nog maar de vraag is of het iets toevoegt aan de waardepropositie zoals die nu omschreven staat in het advies van de werkgroep.<sup>2</sup>
- De waardepropositie gaat in de kern niet exclusief over het onderwijs aan volwassenen, zij geldt voor ons gehele onderwijs- en onderzoeks aanbod;
- Tot slot is de vraag: maken we waar wat we claimen te zijn? Geldt hier niet 'Show, don't tell!'?

### Advies voor vervolgstappen

Het aanscherpen van de waardepropositie ziet de werkgroep eerst en vooral als een ontwikkelvraag. Primair is er een taak weggelegd voor de afzonderlijke hogescholen om in het kader van zwaartepuntvorming en profilering een eigen invulling of accent aan de waardepropositie te geven. Voor de ene hogeschool kan bijvoorbeeld de verbinding met praktijkgericht onderzoek speerpunt zijn, terwijl voor een andere hogeschool juist de kwaliteit van de studieloopbaanbegeleiding een onderscheidend karakter geeft. De waardepropositie voor leven lang leren kan bij het opstellen van de kwaliteitsafspraken 2019-2024 per instelling nog eens goed tegen het licht worden gehouden en geanalyseerd. De kwaliteitsafspraken kunnen op die manier de waardepropositie per instelling helpen verduidelijken en verstevigen. Ze geven richting aan de ontwikkeling van het post-initieel onderwijs dat men op basis van bijvoorbeeld afspraken in de regio aanbiedt.

De werkgroep adviseert de hogescholen de reeds geformuleerde waardepropositie als basis te gebruiken voor de gesprekken met interne en externe stakeholders naar aanleiding van het sectorakkoord en de kwaliteitsafspraken. Deze kan een specifieke uitwerking krijgen passend bij de rol van de hogeschool in het regionale ecosysteem van leren en werken.

<sup>2</sup> Zie bijlage 1

## B. Sectorplan voor kennisontwikkeling LLL

De werkgroep heeft in de regiobijeenkomsten brede steun ervaren voor de opvatting dat het onderwijs aan volwassen professionals op alle mogelijke vlakken andere inspanningen en voorzieningen van de hogescholen vraagt dan het initiële onderwijs aan jongvolwassenen. Genoemd in de gesprekken zijn onder andere:

- pedagogiek en didactiek van het onderwijs,
- ruimte voor en omgang met werkplek leren,
- leerwegaafhankelijk toetsen,
- gezamenlijk ontwikkelen van actuele onderwijshouden & co creatie met andere maatschappelijke actoren,
- passend gebruik van e-learning.

Onderliggend is er de algemene waardepropositie die ook in het post-initiële deeltijdonderwijs zijn betekenis moet hebben (verbinding met onderzoek, inbedding in regionaal ecosysteem, maatwerk in ondersteuning van het leren, etc.). Op dat punt maken we met name in het deeltijdonderwijs nog te vaak niet waar wat we claimen en is het onderwijs nog te vaak een afgeleide van het voltijdse onderwijs. We moeten toe naar een specifiek op de doelgroep toegesneden onderwijsvisie en -programma.

### **Advies voor vervolgstappen**

De werkgroep adviseert het bestuur om een breed actieprogramma in te richten, dat lectoren, docenten en beleidsadviseurs de ruimte geeft een samenhangend perspectief op modern hoger beroepsonderwijs aan professionals uit te werken. Benut daarbij de opbrengsten van de lopende experimenten flexibilisering. Dit actieprogramma kan uitmonden in een sectorplan voor Leven Lang Leren. Het plan moet hogescholen inspireren om hun onderwijs aan volwassen professionals verder te moderniseren. Geen blauwdruk dus, maar wel richtingen en mogelijk ook standaarden voor hoogwaardig deeltijd onderwijs die gebruikt kunnen worden voor versteviging van de positie van de hogescholen in het LLL.

## C. Openen van het bestel

In alle gesprekken met bestuurders is brede overeenstemming gebleken over het uitgangspunt dat de overheid een specifieke verantwoordelijkheid heeft om ervoor te zorgen dat iedere Nederlander het voor haar/hem hoogst haalbare onderwijsniveau kan halen. Maar daarna wordt het spannend. Want hoe moet die verantwoordelijkheid eruit zien? Er zijn verschillende scenario's denkbaar. De twee hoofdrichtingen zijn:

- Het recht op overheidssteun is ook voor het post-initiële onderwijs alleen in te zetten bij publiek bekostigde instellingen. Dit sluit aan op de bestaande arrangementen.
- Het recht kan ook via vouchers direct in de handen van de studenten worden gelegd die het vervolgens bij alle geaccrediteerde opleidingen kunnen verzilveren.

### **Maatschappelijk vraagstuk als gezamenlijke opdracht**

Hoewel de publiek bekostigde instellingen een specifieke waardepropositie claimen te hebben, is de vraag of die voldoende is om een exclusief beroep op publieke bekostiging van deeltijds onderwijs aan professionals te kunnen (blijven) doen. Waarom kunnen niet ook vergelijkbare geaccrediteerde private hbo-opleidingen voor bekostiging in aanmerking komen? Bieden de argumenten van toegankelijkheid, kwaliteit, innovatiefunctie, het 'ecosysteem', daarvoor een voldoende houdbare basis?

De maatschappelijke vraag, in casu de vraag naar diplomagericht hoger onderwijs, moet naar het oordeel van de werkgroep als uitgangspunt voor het overheidsbeleid worden genomen. Een maatschappelijke vraag die aan verschillende partijen kan worden gesteld en beschouwd kan worden als een gezamenlijke opdracht aan onderwijsaanbieders, publiek én privaat. De werkgroep heeft in haar eerdere advies toegelicht welke veranderingen de maatschappelijke vraag naar onderwijs voor volwassen professionals ondergaat. Om die te kunnen accommoderen zullen de hogescholen over veel meer regelruimte moeten kunnen beschikken dan nu het geval is. Het flexibiliseren van hun onderwijsaanbod vraagt om het 'openen' van het bestel. Er kan dan niet langer een a-priori aanspraak van de publieke hogescholen op overheidsbekostiging van het post-initiële deeltijdonderwijs bestaan. Dat is niet alleen op inhoudelijke gronden moeilijk overeind te houden, ook bestuurlijk-tactisch lijkt dat niet verstandig.

De werkgroep redeneert dus nadrukkelijk van buiten naar binnen. Er zijn nu (te) veel belemmeringen die een adequate aanpak van het maatschappelijke vraagstuk van onvoldoende benutting van beschikbaar talent in de weg staan. Dat betekent dat de werkgroep adviseert om te onderzoeken of de regelgeving zo herzien kan worden dat de aanbod- en deelnamecondities voor deeltijdonderwijs flexibeler worden. Als werkgroep pleiten we daarmee voor een nieuw arrangement dat als tussenvariant bij bovengenoemde hoofdrichtingen kan worden gezien.

### **Gevolgen van 'openen van bestel'**

Stel nu dat we het bestel openen voor private deeltijdopleidingen (met accreditatie). Dan vindt in beginsel een verdunning van de middelen plaats. Maar daar tegenover staat dat er ten eerste ontspanning komt in de discussie tussen publieke en private aanbieders van post-initieel onderwijs. Het biedt nieuwe kansen voor een gezamenlijke marktordening. Samen met de private aanbieders van geaccrediteerde hbo-opleidingen kunnen we een nieuw arrangement voor deeltijd onderwijs bepleiten

dat veel meer regelruimte biedt waardoor we veel beter kunnen inspelen op de maatschappelijk vraag. Denk bijvoorbeeld aan:

- het vervallen van macrodoelmatigheidstoetsen;
- het vervallen van het vestigingsplaatscriterium;
- nieuwe inschrijfvormen voor opleidingen;
- cross-sectorale vormen van deeltijdonderwijs;
- het anders omgaan met het stapelen van onderwijseenheden tot een volwaardige opleiding die met een diploma kan worden afgerond

Een tweede kans die zo ontstaat is dat we onze studenten in het post-initiële onderwijs een marktconforme prijs in rekening kunnen brengen. Nu is het niet ongebruikelijk dat 30% tot 40% van de studenten in de deeltijd opleidingen hun leerrechten hebben verbruikt. Zij komen niet meer in aanmerking voor bekostiging maar hebben wel het recht om hun opleiding tegen wettelijk collegegeldtarief af te ronden. De hogeschool kan deze studenten dus enkel het wettelijk collegegeld in rekening brengen. Dat levert een geweldige druk op de ruimte om te investeren in een kwalitatief hoogwaardig aanbod op. Met de recente introductie van het levenlanglerenkrediet is een belangrijke drempel weggenomen om aan deze groep studenten een kostendekkend instellingstarief in rekening te brengen.

Een belangrijke vraag die in dit verband aan de orde moet komen is hoe we het onderscheid initieel – post-initieel willen definiëren. Tot nu toe wordt daar vaak een leeftijdsgrens voor gehanteerd, bijvoorbeeld 30 jaar of 27 jaar. De werkgroep geeft in overweging daar een ander type criterium voor te gebruiken dat meer aansluit bij de studieloopbaan en professionele ontwikkeling van de studenten. Zo zou als initieel onderwijs al het onderwijs kunnen worden geduid dat een student vanaf het vo of mbo aansluitend in het ho volgt, waarbij een onderbreking van meer dan twee hele jaren betekent dat de student daarna als een post-initiële student wordt beschouwd. De onderbreking kan zitten in de periode tussen vo resp. mbo en de vervolgopleiding in het hbo. De onderbreking kan ook tijdens de hbo-opleiding plaatsvinden. Na zo'n langer durende onderbreking van de studieloopbaan kan de student zijn leerrechten nog steeds aanwenden in diplomagericht hoger onderwijs. Maar dan geldt niet langer een exclusieve aanspraak op bekostiging voor de publieke instellingen. De leerrechten (bijvoorbeeld in de vorm van vouchers) kunnen ook bij private aanbieders van geaccrediteerde deeltijdopleidingen worden ingezet. Na verbruik van de leerrechten zal een student die zijn opleiding nog niet heeft afgerond een kostendekkend tarief moeten betalen, zo nodig (mede) gefinancierd vanuit het levenlanglerenkrediet.

### **Diploma als organiserend principe**

Uitdaging in deze benadering is dat we nieuwe manieren moeten vinden om invulling te geven aan het uitgangspunt dat het diploma waardevol is en als organiserend principe dient voor het onderwijs dat we verzorgen. Het diploma is geen optelsom van een willekeurige verzameling modules en certificaten. Het gaat om betekenisvolle combinaties van onderwijseenheden. De verdergaande flexibilisering van het onderwijsaanbod en de vergrote keuzeruimte voor studenten vragen om een nieuw onderwijskundig ontwerp voor onze deeltijd opleidingen dat voldoende samenhang kan borgen.

### **Verhouding publiek – privaat**

Het openen van het bestel brengt ontegenzeggelijk risico's voor de publiek bekostigde hogescholen met zich mee. Een exclusieve positie wordt prijs gegeven. Nu zou dat vrijwillig gebeuren; het is goed voorstelbaar dat in de nabije toekomst een vergelijkbare beweging politiek wordt afgedwongen. Als voorbeeld mag de

ontwikkeling in het Verenigd Koninkrijk dienen. Daar is de financiering van de deeltijd opleidingen van publieke instellingen tot nagenoeg nul gereduceerd. Studenten betalen kostendekkende instellingscollegegelden waarvoor zij een 'goedkope' lening af kunnen sluiten. De overheid financiert de instellingen daar alleen nog voor realisatie van 'public interest targets':

- widening participation en retention of students;
- specialist institutions;
- high-cost subjects;
- vulnerable disciplines.

Precies de redenen die wij tot nu toe aanvoeren voor bestending van integrale bekostiging van ons deeltijd onderwijs. In het VK heeft het tot een sterke daling van de deelname aan het deeltijdonderwijs geleid. Door in Nederland de leerrechten van studenten beschikbaar te houden voor aanwending in het post-initieel onderwijs kan een kaalslag als in het VK worden voorkomen. Sterker: door in de regio goede afspraken met overheden, werkgevers en hun organisaties en andere onderwijsinstellingen te maken ontstaan juist nieuwe kansen voor een sterk en relevant aanbod aan deeltijds hoger onderwijs.

Een nuancering bij het risico van verdunning van middelen kan tot slot zijn dat de eisen waaraan geaccrediteerde aanbieders van deeltijdonderwijs (publiek en privaat) moeten voldoen worden aangescherpt. Die zouden bijvoorbeeld in de hoek van de kwaliteit van het onderwijs, de kwaliteit van de staf en de verbinding met onderzoek kunnen worden gezocht. Zo kan de eigen karakteristiek van het deeltijds onderwijs aan professionals tot uitdrukking worden gebracht, en wordt benadrukt dat het geen afgeleide is van een voltijds programma. Indien en voor zover dit tot een herordering van het aanbod aan deeltijd opleidingen zou leiden moet die consequentie worden aanvaard.

#### **Advies voor vervolgstappen**

De werkgroep adviseert het bestuur om met voorrang de discussie in eigen kring te voeren over kenmerken van en randvoorwaarden voor het openen van het bestel voor het postinitieel onderwijs. Hierboven zijn belangrijke punten voor de discussie gegeven.

Zodra een hoofdrichting is bepaald zou met OCW, werkgeversorganisaties en organisaties als de VSNU en NRTO moeten worden verkend of een gezamenlijke agenda voor een nieuw arrangement voor het postinitieel onderwijs haalbaar is. Het lijkt goed om daarbij ook steeds goed de gesprekken met politieke partijen te voeren om draagvlak te verwerven voor de majeure aanpassingen in ons ho-bestel die hier aan de orde zijn.





# Bijlage 1

## Waardepropositie Leven Lang Leren<sup>1</sup>

Hogescholen hebben de maatschappelijke opdracht hun studenten voor te bereiden op een succesvolle loopbaan. Dat houdt niet op met het realiseren van een startkwalificatie voor een ‘beroep’, maar geldt ook voor het bekwaam houden en verder ontwikkelen van hun alumni. Sterker nog, de hogescholen hebben nadrukkelijk de opdracht bij te dragen aan de ontwikkeling van de beroepen en beroepenvelden waar zij hun studenten op voorbereiden. Maar die opdracht is in zichzelf nog geen voldoende rechtvaardiging voor structurele bekostiging door de overheid. Er zijn echter (klassieke) argumenten die wel leiden tot zo’n actieve bemoeienis.

Essentieel is de noodzaak de **toegankelijkheid** van het hoger onderwijs te garanderen voor volwassen studenten die daar niet eerder een diploma haalden. Zij moeten hun recht op bekostigd onderwijs te gelde kunnen maken. Vaak gaat het om specifieke groepen in onze samenleving voor wie de hogescholen de eerste kennismaking met hoger onderwijs is. Met deze **emancipatoire functie** gaan onder meer gerichte inspanningen op het gebied van **studiebegeleiding** gepaard. Ook het realiseren van een **‘sense of belonging’** is een belangrijke voorwaarde voor hun studiesucces. Wat ook direct raakt aan toegankelijkheid is de noodzaak van marktordening en het **tegengaan van marktfalen**. Zo zijn tal van opleidingen te klein of te kapitaalintensief om zonder subsidie tegen een maatschappelijk aanvaardbare prijs gevolgd te kunnen worden. Andere, grotere opleidingen kunnen gevoelig zijn voor conjuncturele schommelingen. Als zij eenmaal ‘kopje onder zijn gegaan’ zal het lastig blijken om bij herstel van de vraag snel weer de benodigde opleidingscapaciteit beschikbaar te hebben en de gewenste kwaliteit te leveren.

Toegankelijkheid is ook van belang in een andere betekenis dan die van bekostigde deelname en een voldoende gespreid opleidingsaanbod. Hogescholen zijn zoals gezegd een logische keuze voor studenten die zich verder willen ontwikkelen, een volgende stap in hun loopbaan willen zetten. Dat kan in dezelfde sector zijn, maar ook worden gedreven door de wens of noodzaak een andere richting voor de loopbaan te kiezen. Hogescholen beschikken immers over **de kennis, kunde, voorzieningen en professionele netwerken** die nodig zijn bij het zetten van die volgende stap. Hogescholen moeten deze specifieke kwaliteiten breed beschikbaar stellen aan de samenleving.

Via de hogeschool verwerft de student toegang tot de wereld van het werk. Van de hogescholen mag worden verwacht dat zij structureel en intensief relaties onderhouden met het werkveld, met de bedrijven en instellingen waarop zij zich met hun opleidingen richten. Die relaties zijn in de loop van de tijd steeds veelzijdiger geworden en zullen dat in de toekomst nog veel meer zijn. Aan de basis ligt een continue afstemming van het onderwijsaanbod op de **ontwikkelingen in het werkveld, in de ‘beroepen’**. Door in het onderwijs daarnaast de meest recente wetenschappelijke inzichten te verwerken brengen de afgestudeerden vanouds nieuwe kennis en inzichten in de arbeidsorganisaties in. De verbreding van de maatschappelijke opdracht van de hogescholen met **praktijkgericht onderzoek** heeft belangrijke nieuwe dimensies toegevoegd aan deze samenwerking. Er is een hecht patroon van relaties aan het groeien waarbij hogescholen in het hart zitten van de economische en sociale ontwikkeling van hun regio. Dat bedoelen we met het **ecosysteem** waar studenten door het volgen van een opleiding toegang toe krijgen. De uitdaging is om die relatie na het afstuderen te onderhouden en intensiveren. Dat vraagt om bewust beleid van de hogescholen dat zij in nauwe samenwerking met bedrijven en overheden vorm moeten geven.

Het is tegen deze achtergrond goed te begrijpen dat de hogescholen als ‘natuurlijke partij’ in het veld van het LLL worden gezien. Ze zijn een **‘trusted party’** die borg staat voor kwaliteit.

Hoewel we niet voorbij kunnen gaan aan de kritiek die er ook is. Die kritiek is meervoudig van aard. Zo zouden hogescholen sneller kunnen reageren op veranderingen in de vraag van bedrijven en instellingen die voortkomt uit vernieuwingen in de praktijk van het werk. De last van regels en een overdadige bureaucratie worden vaak als sta in de weg voor een responsief handelen van opleidingen genoemd. Ook het leveren van maatwerk zou daardoor worden gehinderd. Voordat een nieuwe opleiding kan starten die in de vraag van bedrijven en instellingen voorziet moeten tijdrovende procedures worden doorlopen. De kunst zal dus moeten zijn om de flexibiliteit en responsiviteit van ons onderwijs te vergroten zonder daarbij aan kwaliteit te verliezen.

---

<sup>i</sup> Bewerking van Advies Werkgroep LLL: Hogescholen en een Leven Lang Leren (hoofdstuk 2, p. 9-10).