

Vergaderjaar 2019–2020

35 336

Wijziging van onder andere de Wet op het voortgezet onderwijs, de Wet educatie en beroepsonderwijs en de Leerplichtwet 1969 in verband met de versterking van het beroepsonderwijs, door het wettelijk mogelijk maken van doorlopende leerroutes vmbo-mbo (sterk beroepsonderwijs)

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 4 oktober 2019 en het nader rapport d.d. 11 november 2019, aangeboden aan de Koning door de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, mede namens de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 25 juni 2019, no. 2019001237, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 4 oktober 2019, nr. W05.19.0162/l, bied ik U hierbij aan. De tekst van het advies is tevens hieronder opgenomen, voorzien van mijn reactie.

Bij Kabinetsmissive van 25 juni 2019, no. 2019001237, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, mede namens de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van onder andere de Wet op het voortgezet onderwijs, de Wet educatie en beroepsonderwijs en de Leerplichtwet 1969 in verband met de versterking van het beroepsonderwijs, door het wettelijk mogelijk maken van doorlopende leerroutes vmbo-mbo (sterk beroepsonderwijs), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel maakt het mogelijk dat een vmbo-school en een mbo-instelling gezamenlijk een doorlopende leerroute vmbo-mbo aanbieden. Daaraan liggen verschillende doelstellingen ten grondslag. De overkoepelende doelstelling is het bewerkstelligen van krachtig beroeps-

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

onderwijs dat goed aansluit op de (regionale) arbeidsmarkt. Meer specifiek worden als doelstellingen van het wetsvoorstel het behalen van een startkwalificatie door meer jongeren, het versoepelen van de overgang tussen vmbo en mbo en het verbeteren van de doorstroom naar het hbo genoemd.

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de doelen die met het wetsvoorstel worden nagestreefd, maar plaatst ook enkele kritische kanttekeningen. Deze zien in de eerste plaats op het moment waarop de regering dit wetsvoorstel wenst in te dienen en de motivering die daaraan ten grondslag ligt. In verband daarmee adviseert de Afdeling om te wachten met de indiening van een wetsvoorstel over doorlopende leerroutes vmbo-mbo totdat de experimenten met doorlopende leerroutes zijn afgerond en geëvalueerd, dan wel dragend te motiveren waarom het wetsvoorstel nu al moet worden ingediend. Voorts maakt de Afdeling een opmerking over de verhouding van het wetsvoorstel tot andere onderwijs-gerelateerde wet- en regelgeving. Gegeven de hoeveelheid wet- en regelgeving die op het gebied van het beroepsonderwijs tot stand komt, adviseert de Afdeling op deze verhouding in te gaan.

1. Belang van sterk beroepsonderwijs is groot

In de Nederlandse samenleving bestaat voortdurend behoefte aan goed opgeleide vakmensen. Die behoefte is des te groter nu veranderingen in de samenleving elkaar in hoog tempo opvolgen. De toelichting noemt in dit verband bijvoorbeeld de energietransitie, de vergrijzing en het toenemende huizentekort. Met de regering ziet de Afdeling de noodzaak van een krachtig, goed op de (regionale) arbeidsmarkt aansluitend beroepsonderwijs om op deze veranderingen te kunnen inspelen. Zij onderschrijft deze doelstelling die aan het wetsvoorstel ten grondslag ligt, maar plaatst bij het wetsvoorstel ook twee kritische kanttekeningen.

Samenwerking tussen het voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs (vmbo), middelbaar beroepsonderwijs (mbo) en bedrijfsleven is van belang voor de maatschappelijke opdracht van het beroepsonderwijs. De regering hecht er veel waarde aan dat de Afdeling advisering van de Raad van State de doelen die met het wetsvoorstel worden nagestreefd onderschrijft. Wij versterken het beroepsonderwijs samen met het onderwijsveld, waarbij stevig wordt ingezet op betrokkenheid van scholen en instellingen. Gezamenlijk zullen we er voor moeten zorgen dat er voor alle jongeren een voldoende divers aanbod aan beroepsonderwijs is en blijft.

2. Moment van indienen en motivering van het wetsvoorstel

In de afgelopen jaren zijn vmbo-scholen en mbo-instellingen via verschillende experimenten al in de gelegenheid gesteld om samen doorlopende leerroutes op te zetten. Het lopende experiment is nog niet afgerond. Niettemin wordt ervoor gekozen om het aanbieden van doorlopende leerroutes reeds nu niet alleen als experiment, maar structureel wettelijk mogelijk te maken. De toelichting vermeldt dat de redenen hiervoor enerzijds zijn gelegen in de urgentie van krachtig beroepsonderwijs en de aansluiting daarvan op de (regionale) arbeidsmarkt, en anderzijds in de veelbelovende ervaringen die met de experimenten zijn opgedaan. Het gaat daarbij om het vm2-experiment en (de uitbreiding van) het experiment vakmanschaps- en technologieroutes.

a. Vm2-experiment

Een mogelijkheid voor vmbo-scholen en mbo-instellingen om gezamenlijk een doorlopende leerroute vorm te geven werd voor het eerst geboden in 2008. Het doel was te bevorderen dat meer leerlingen het onderwijs zouden verlaten met ten minste een startkwalificatie op mbo2-niveau.² In het kader van dit zogenoemde vm2-experiment konden vmbo-scholen en mbo-instellingen een geïntegreerde leerroute van de basisberoepsgerichte leerweg (vmbo-bb) naar mbo-2 inrichten. Een dergelijke leerroute zou aan leerlingen een stabielere leeromgeving bieden dan de reguliere onderwijsroute, waarbinnen altijd sprake is van een «knip» tussen het vmbo en het mbo.

Uit de (tussen)rapportages over de effecten van het experiment blijkt dat het experiment beperkt succesvol was. Het lukte in ongeveer een derde van de gevallen niet om het experiment zoals bedoeld te realiseren. Dat kwam door een te laag leerlingenaantal, door het niet soepel verlopen van de samenwerking tussen de vmbo-school en de mbo-instelling of door een combinatie van beide. In de gevallen waarin het experiment wél als bedoeld werd gerealiseerd, werden, zo vermeldt de eindrapportage, «bescheiden resultaten» geboekt in de daling van het percentage vroegtijdig schoolverlaters (vsv'ers) en de stijging van het percentage behaalde startkwalificaties.³

b. Experiment vakmanschaps- en technologieroutes

Als vervolg op het vm2-experiment is in 2014 gestart met een nieuw experiment: het experiment doorlopende leerlijnen vmbo-mbo 2014–2022.⁴ Aan scholen en instellingen worden sindsdien ruime mogelijkheden geboden om in samenwerking een experiment uit te voeren, waarbij de bovenbouw van het vmbo tezamen met een aansluitende mbo-opleiding als een doorlopende leerlijn voor de leerling kan worden ingericht. Hieraan worden zeven doelstellingen verbonden: op basis van de experimenten moet worden onderzocht of de doorstroming van het vmbo naar het mbo kan worden bevorderd, of meer leerlingen van de gemengde en theoretische leerweg van het vmbo (vmbo-gl en -tl) voor het mbo kiezen, of de programmatische aansluiting van de leerwegen op het beroepsonderwijs kan worden verbeterd, of het onderwijs doelmatiger kan worden georganiseerd en de opleidingsduur kan worden verkort en of het percentage vsv'ers verder kan worden teruggedrongen. Ten slotte moet worden bezien of door het experiment een bijdrage wordt geleverd aan het terugdringen van het tekort aan technisch opgeleide mensen op de arbeidsmarkt in de technieksector.⁵

In verband met de beheersbaarheid voor scholen en instellingen geeft de regering te kennen het experiment te willen beperken tot de vakmanschaps- en technologieroute. Voorts benadrukte de regering dat rekening moest worden gehouden met de opgedane ervaringen in het vm2-experiment.⁶

² Artikel 2, eerste lid, van de Tijdelijke regeling subsidiëring experimenten leergang vmbo-mbo2 2008–2013.

³ Renée van Schoonhoven en Machiel Bouwmans, Vijf jaar VM2. Samenvatting van de uitkomsten van de VM2-monitor 2008–2012, 23 augustus 2013, p. 30–31.

⁴ Besluit experimentele doorlopende leerlijnen vmbo-mbo 2014–2022, Stb. 2013, nr. 370.

⁵ Artikel 2, tweede lid, van het Besluit experimenten doorlopende leerlijnen vmbo-mbo 2014–2022.

⁶ Nota van toelichting p. 8 en 11–12, Stb. 2013, nr. 370.

c. Uitbreiding van het experiment vakmanschaps- en technologieroutes

In 2015 is het Besluit experimenten doorlopende leerlijnen vmbo-mbo 2014–2022 gewijzigd.⁷ Het experiment is uitgebreid: thans kunnen experimenten worden aangevraagd voor het inrichten van een doorlopende leerroute ten behoeve van alle vier sectoren van het vmbo (dus naast vmbo-gl en -tl ook de kader- en de basisberoepsgerichte leerweg) en daarmee voor alle aanverwante opleidingsdomeinen van het mbo. In essentie betekent dit dat jongeren vanaf de derde klas van het vmbo verwante vakken op mbo-niveau mogen volgen. In de nota van toelichting staat dat de tussentijdse wijziging van het experiment nodig was om tegemoet te komen aan een behoefte vanuit het onderwijsveld.⁸

De experimenten die op grond van de hiervoor genoemde besluiten zijn opgezet, zijn verschillende malen gemonitord. In 2019 verscheen het vierde monitoronderzoek, waarnaar in de toelichting bij het wetsvoorstel wordt verwezen.⁹ In het onderzoeksrapport wordt onder meer gezien in hoeverre de zeven doelstellingen die in het Besluit experimenten doorlopende leerlijnen vmbo-mbo 2014–2022 worden genoemd, door middel van de experimenten worden behaald.

De Afdeling merkt op dat aan het vierde monitoronderzoek niet de positieve conclusies over het succes van de experimenten kunnen worden verbonden die in de toelichting bij het wetsvoorstel staan beschreven. Zo volgt uit het onderzoeksrapport – anders dan in de toelichting wordt gesteld – niet dat het aantal leerlingen dat de school voortijdig heeft verlaten, is gedaald.¹⁰ Beschreven wordt dat het aantal leerlingen in de vakmanschapsroute dat na drie jaar het onderwijs verliet zonder een startkwalificatie te behalen, in de experimentgroep 6,7% bedroeg, tegenover 2,5% in de controlegroep. Bij de technologieroute is het percentage in de experimentgroep 2,4%, tegenover 0,9% in de controlegroep.¹¹

Ook de doorstroming van leerlingen van het vmbo naar het mbo is met de experimentele doorlopende leerroutes niet of nauwelijks verbeterd.¹² Het onderzoeksrapport vermeldt dat in het vierde jaar na de start van de doorlopende leerroute, 100% van de leerlingen in de experimentgroep in de technologieroute nog op het mbo zit. Van de leerlingen in de controlegroep is dit 98,4%. In de vakmanschapsroute bedragen de percentages in beide groepen respectievelijk 99,7 en 99,8.¹³ De stelling in de toelichting dat uit het onderzoeksrapport blijkt dat leerlingen vaker en sneller een startkwalificatie behaalden, is naar het oordeel van de Afdeling niet overtuigend uit het onderzoeksrapport op te maken.

⁷ Stb. 2015, nr. 357.

⁸ Nota van toelichting p. 8, Stb. 2015, nr. 357.

⁹ SEO, Kohnstamm Instituut en ECHO, Doorlopende leerlijnen vmbo-mbo anno 2018, 17 mei 2019.

¹⁰ Vgl. artikel 2, tweede lid, onder 6 van het Besluit experimenten doorlopende leerlijnen vmbo-mbo 2014–2022.

¹¹ Doorlopende leerlijnen vmbo-mbo anno 2018, 17 mei 2019, p. 28–29. Het rapport geeft als mogelijke verklaring dat hiervoor dat veel leerlingen die in deze route instromen, tot de risicogroep van voortijdig schoolverlaten behoren.

¹² Vergelijk artikel 2, tweede lid, onder 1 van het Besluit experimenten doorlopende leerlijnen vmbo-mbo 2014–2022.

¹³ Doorlopende leerlijnen vmbo-mbo anno 2018, p. 30–31.

In het onderzoeksrapport worden voorts – eveneens in het licht van de in het besluit genoemde doelstellingen – verschillende aandachtspunten voor het vervolg van de experimenten genoemd.¹⁴ Zo zijn de aantallen instromers vaak niet voldoende om een klas te vormen. Hierdoor kan een doelmatiger organisatie van het onderwijs meestal niet worden gerealiseerd: in 12 van 16 onderzochte casus was geen sprake van een doelmatiger organisatie of een kostenbesparing, eerder van het tegenovergestelde.¹⁵ Daarnaast is de (personele en financiële) investering voor scholen en instellingen groot en is het voortbestaan van de leerroutes onzeker.¹⁶ Ook is het de vraag of de tekorten op de arbeidsmarkt in de technieksector met deze kleine instroomaantallen kunnen worden opgelost.¹⁷

Verder bestaan er verschillen in visie en cultuur bij scholen en instellingen, waardoor implementatie van doorlopende leerroutes stagneert. Er wordt gewerkt aan de programmatische aansluiting, maar opvallend is dat een deel van de doorlopende leerroutes na het vmbo-diploma «ophoudt»: ná het vmbo gaan leerlingen die een doorlopende leerroute hebben gekozen, op in het grotere geheel van het mbo waar zij geen aangepast programma meer volgen.¹⁸ Verschillende, parallel lopende beleidsontwikkelingen leiden volgens scholen soms tot dubbel werk.¹⁹

d. Motivering en momentum

De Afdeling wijst erop dat het methodologisch gezien problematisch is om de resultaten die tot nu toe met de experimenten zijn behaald in de afwegingen over dit wetsvoorstel te betrekken. Immers: experimenten vragen tijd alvorens zij kunnen leiden tot conclusies. Dat brengt met zich dat de duur van een experiment die met het oog daarop is vastgesteld, in principe in acht moet worden genomen. Daarop kan een uitzondering worden gemaakt wanneer reeds vóór de vastgestelde einddatum met voldoende zekerheid kan worden beoordeeld of de doelstellingen die met het experiment worden nagestreefd, al dan niet zijn behaald.

De definitieve evaluatie van de experimenten is voorzien in 2021.²⁰ Vmbo-scholen en mbo-instellingen experimenteren echter reeds geruime tijd – sinds 2008 – met doorlopende leerroutes. In zoverre is het op zichzelf niet ondenkbaar dat een definitieve evaluatie van de experimenten eerder zou kunnen plaatsvinden. De toelichting noch het vierde monitoronderzoek geven echter blijk van een finale evaluatie: in de toelichting staat dat met het wetsvoorstel wordt vooruitgelopen op de definitieve evaluatie van de experimenten en het vierde monitoronderzoek is nadrukkelijk als tussenrapportage vormgegeven.²¹

¹⁴ Dit is gebeurd aan de hand van zestien doorlopende leerroutes die als «case study» zijn geselecteerd. Het rapport vermeldt overigens dat zeven van de zestien leerroutes ten tijde van het vierde monitoronderzoek reeds was gestopt.

¹⁵ Doorlopende leerlijnen vmbo-mbo anno 2018, p. 54.

¹⁶ Doorlopende leerlijnen vmbo-mbo anno 2018, p. 54. Vgl. artikel 2, tweede lid, onder 4 van het Besluit experimenten doorlopende leerlijnen vmbo-mbo 2014–2022.

¹⁷ Ter illustratie wordt in het onderzoeksrapport genoemd dat in de regio Rijnmond nu 446 leerlingen de opleiding «Bouwen, wonen en interieur» volgen, terwijl er duizenden vacatures zijn (Doorlopende leerlijnen vmbo-mbo anno 2018, p. 55). Vergelijk artikel 2, tweede lid, onder 7 van het Besluit experimenten doorlopende leerlijnen vmbo-mbo 2014–2022.

¹⁸ Doorlopende leerlijnen vmbo-mbo anno 2018, p. ii. Vergelijk artikel 2, tweede lid, onder 3 van het Besluit experimenten doorlopende leerlijnen vmbo-mbo 2014–2022.

¹⁹ Doorlopende leerlijnen vmbo-mbo anno 2018, p. 39, 55–56.

²⁰ Artikel 16 van het Besluit experimenten doorlopende leerlijnen vmbo-mbo 2014–2022.

²¹ Memorie van toelichting, paragraaf 2.1 («Wetsvoorstel»).

Het is de Afdeling derhalve nog niet duidelijk waarom dit wetsvoorstel nu wordt ingediend. Omdat een finale evaluatie blijkbaar niet meer is voorzien, ligt het in de rede dat in de toelichting wordt uiteengezet waarom het noodzakelijk is om met dit voorstel in een wettelijke grondslag voor het aanbieden van doorlopende leerroutes te voorzien, zónder de uitkomst van de finale evaluatie af te wachten. Tevens dient de toelichting hieromtrent een motivering te bevatten. Dat geldt te meer omdat het wetsvoorstel voorziet in een permanente wettelijke grondslag voor samenwerkingsvormen die in de experimenten thans tot 1 augustus 2022 kunnen plaatsvinden.²²

Als belangrijke reden voor indiening van het wetsvoorstel op dit moment wordt genoemd dat de ervaringen met de doorlopende leerroutes veelbelovend zijn.²³ De Afdeling betwijfelt echter of op grond van de resultaten die met de experimenten op grond van het Besluit experimenten doorlopende leerlijnen vmbo-mbo 2014–2022 tot nu toe zijn bereikt, al kan worden gesteld dat die experimenten succesvol zijn in het licht van de ermee te bereiken doelen, zoals in de toelichting wordt gesteld. Het vierde monitoronderzoek biedt – zoals hiervoor is uiteengezet – ook aanknopingspunten om de resultaten van de experimenten tot nu toe op een minder positieve manier te duiden.

e. Conclusie

Gelet op het voorgaande adviseert de Afdeling met de indiening van het wetsvoorstel te wachten totdat de experimenten met de doorlopende leerroutes zijn afgerond en geëvalueerd. Wanneer de regering niettemin eerder tot indiening van een wetsvoorstel over doorlopende leerroutes vmbo-mbo wenst over te gaan, adviseert de Afdeling de noodzaak hiervan dragend te motiveren.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling heb ik de toelichting in paragraaf 2.2 uitgebreid en toegelicht waarom de regering het wetsvoorstel nu wenst in te dienen. Er is al meer dan tien jaar ervaring opgedaan met doorlopende leerroutes; de resultaten hieruit zijn overwegend positief. Ook het intensieve consultatietraject met het veld heeft de meerwaarde van doorlopende leerroutes voldoende helder gemaakt. Er is draagvlak bij scholen, zowel bij scholen die deelnemen aan de lopende experimenten als bij scholen die graag doorlopende routes willen gaan aanbieden. Ook bestaat er een inhoudelijk gedeeld beeld over de onderdelen waarop de wet structureel ruimte moet bieden. Onzekerheid over het kunnen voortzetten van doorlopende routes heeft echter al een aantal jaren grote gevolgen voor de (door)ontwikkeling van de huidige routes door de deelnemers aan de experimenten. Hieronder ga ik op deze punten in.

Ruim tien jaar ervaring

Vm2-experiment

Al ruim tien jaar experimenteren scholen en instellingen met doorlopende leerroutes vmbo-mbo. In 2008 zijn de experimenten vmbo-mbo 2 routes (vm2) gestart.²⁴ Deze doorlopende route van de basisberoepsgerichte leerweg van het vmbo tot en met een basisberoepsopleiding (niveau 2 van het mbo) was specifiek gericht op jongeren met een verhoogd risico

²² Op grond van artikel 15, eerste lid, van het Besluit experimenten doorlopende leerlijnen vmbo-mbo 2014–2022.

²³ Memorie van toelichting, paragraaf 2.1 («Wetsvoorstel»).

²⁴ Tijdelijke regeling subsidiëring experimenten leergang vmbo-mbo2 2008–2013.

op uitval in het beroepsonderwijs. De eindevaluatie van deze experimenten liet een genuanceerd beeld zien.

Zoals de Afdeling opmerkt, slaagde één derde van de vmbo-scholen en mbo-instellingen die deelnamen aan deze experimenten er niet in om een vm2-traject binnen de kaders van het experiment vorm te geven. Oorzaken hiervoor varieerden per samenwerking. Organiseerbaarheid, het ontbreken van financiële afspraken, onderlinge concurrentie tussen de partners binnen de route of gebrek aan betrokkenheid vanuit mbo zijn onderliggende oorzaken waarom diverse trajecten onvoldoende vorm kregen.²⁵

De meerderheid van de deelnemende scholen en instellingen, ongeveer twee derde, realiseerde echter wel een doorlopende leerroute zoals bedoeld in het experiment vm2.²⁶ Belangrijk voor het succes bleek daadwerkelijke samenwerking tussen het vmbo en mbo op verschillende niveaus: docenten, middenmanagement en bestuurlijk.²⁷ Daarnaast bleek de samenwerking het beste te verlopen wanneer deze niet al te complex was georganiseerd, wanneer organisatorisch duidelijk werd gestuurd en wanneer inbreng van vmbo en mbo met elkaar in evenwicht waren. Ook het maken van goede afspraken over de financiële aspecten van de samenwerking is een relevante factor voor het welslagen van samenwerken aan doorlopende routes.²⁸

Uit de meerjarige monitor van het vm2-experiment komt naar voren dat doorlopende leerroutes succesvol zijn om schooluitval tegen te gaan en om het aantal jongeren dat een startkwalificatie behaalt, te vergroten. Voor alle cohorten geldt dat het aantal voortijdig schoolverlaters (vsv'ers) binnen deze experimenten lager was dan in de landelijke vergelijkingscohorten en de voorgaande cohorten op de vm2-scholen (13,2% versus 16,5%).²⁹ Bij het aantal behaalde startkwalificaties is het beeld vergelijkbaar: jongeren die gestart zijn in de vm2-experimenten hebben – middels een verkort traject van drie jaar – vaker een startkwalificatie behaald dan jongeren in een regulier traject: 16,7% versus 4,3%.³⁰

De vm2-experimenten lieten de meerwaarde van doorlopende leerroutes vmbo-mbo zien. In 2012 was het evenwel te vroeg om definitieve conclusies aan de eindevaluatie te verbinden. De resultaten uit de vm2-experimenten waren immers gebaseerd op slechts twee cohorten. Om die reden werd in de eindevaluatie, zoals de Afdeling ook opmerkt, aangegeven dat er bescheiden resultaten zijn geboekt.³¹ Echter, ondanks de beperkte duur van de experimenten konden uit deze experimenten zeker eerste succesfactoren en factoren die een samenwerking in de weg staan worden gedestilleerd. Ook trajecten die er niet in slaagden om een vm2-experiment vorm te geven, leverden daarmee waardevolle informatie op voor een vervolg. Deze aspecten zijn dan ook betrokken bij het vormgeven van de experimenten doorlopende leerlijnen vmbo-mbo 2014–2022.

²⁵ ECBO, Op weg naar succes, Kwantitatieve rapportage vm2-experimenten 2011–2012, p. 29.

²⁶ ECBO, Vijf jaar vm2. Samenvatting van de uitkomsten van de vm2-monitor 2008 – 2012, p. 30.

²⁷ ECBO, Op weg naar succes, Kwantitatieve rapportage vm2-experimenten 2011–2012, p. 39.

²⁸ ECBO, Op weg naar succes, Kwantitatieve rapportage vm2-experimenten 2011–2012, p. 5.

²⁹ ECBO, Vijf jaar vm2. Samenvatting van de uitkomsten 2008 – 2012, pp. 19–21.

³⁰ ECBO, Vijf jaar vm2. Samenvatting van de uitkomsten 2008 – 2012, pp. 22–24.

³¹ ECBO, Vijf jaar vm2. Samenvatting van de uitkomsten 2008 – 2012, p. 31.

In 2014 zijn experimenten met de vakmanschap- en technologieroutes gestart. In 2016 zijn die experimenten uitgebreid met vakmanschaproutes voor mbo 3 en beroepsroutes voor mbo 4 (voor alle opleidingsdomeinen). Het doel van deze experimenten is om te onderzoeken of door het inrichten van doorlopende leerroutes van vmbo naar mbo:

- 1) de doorstroming van jongeren van het vmbo naar het mbo verbeterd kan worden;
- 2) meer jongeren van de gemengde en theoretische leerweg kiezen voor een leerroute vmbo naar beroepsonderwijs;
- 3) de programmatische aansluiting van de leerwegen op het beroepsonderwijs verbeterd kan worden;
- 4) het onderwijsproces doelmatiger georganiseerd kan worden;
- 5) voor zover mogelijk de opleidingsduur kan worden verkort;
- 6) het aantal voortijdig schoolverlaters verder terug kan worden gedrongen; en
- 7) de aansluiting van het beroepsonderwijs op de arbeidsmarkt kan worden verbeterd en voor de technologieroute: een bijdrage wordt geleverd aan het tekort aan technisch opgeleide mensen op de arbeidsmarkt in de technieksector.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is in paragraaf 2.2 van de memorie van toelichting uiteengezet dat uit onderzoeken en de monitor van de experimenten blijkt dat, met uitzondering van de vierde doelstelling, de doelen zijn behaald. Over de vierde doelstelling van het experiment, het onderzoeken of het onderwijsproces doelmatiger kan worden georganiseerd, kan het volgende gezegd worden. Hoewel uit de vierde rapportage naar voren komt dat bij twaalf van de zestien onderzochte routes geen sprake lijkt te zijn van een doelmatiger organisatie of van een kostenbesparing, valt deze conclusie niet eenvoudig te trekken. Gezien de diversiteit in verschijningsvormen van de routes zal de variatie bij doorlopende leerroutes net zo groot zijn als in het «reguliere» onderwijs. Uit de rapportages blijkt wel dat in diverse routes het onderwijs inhoudelijk doelmatiger is geworden, bijvoorbeeld door het verwijderen van overlap, gezamenlijk gebruik maken van een leeromgeving en stageplaatsen.³² De derde rapportage besteedde meer aandacht aan doelmatigheid van het onderwijsproces. Zo blijkt uit die rapportage dat de deelnemers aan de experimenten overwegend positief zijn over de doelmatigheid van de doorlopende leerroutes vmbo-mbo. Doelmatigheid heeft ook betrekking op voldoende arbeidsmarktperspectief en, in aanloop daarnaartoe, voldoende leerbedrijven om het vak te leren. Daar wordt overwegend positief over geoordeeld.³³

De Afdeling merkt op dat aan de vierde rapportage niet de positieve conclusies over het succes van de experimenten kunnen worden verbonden die in de toelichting bij het wetsvoorstel zoals voor advies voorgelegd aan de Afdeling, staan beschreven. Zo volgt uit deze rapportage niet dat het aantal jongeren dat de school voortijdig heeft verlaten, is gedaald. Daar merk ik het volgende over op.

De experimenten omvatten verschillende doorlopende routes, waarbij de scholen keuzes maken in de vormgeving van de route en in de doelgroep van betreffende routes. Vakmanschaproutes worden veelal ingericht voor jongeren met een risico op uitval. Technologie- en beroepsroutes worden vooral aangeboden aan jongeren die door extra uitdaging worden

³² SEO, Doorlopende leerlijnen vmbo-mbo anno 2018; Vierde monitor vakmanschap-, technologie- en beroepsroutes, pp.54.

³³ SEO, Implementatie doorlopende leerlijnen vmbo-mbo, Derde monitor vakmanschap-, technologie- en beroepsroutes, pp. 44 – 45.

gemotiveerd. De rapportages laten zien dat de vakmanschaproutes in het eerste jaar minder vsv kennen dan reguliere routes. Na twee jaar is er geen sprake van verschil in vsv.³⁴ Zoals de Afdeling ook opmerkt komt in de vierde rapportage naar voren dat het aantal jongeren in de vakmanschaproute dat na drie jaar het onderwijs verliet zonder een startkwalificatie te behalen, in de experimentgroep 6,7% bedroeg, tegenover 2,5% in de controlegroep. Als verklaring geven de onderzoekers dat dit komt doordat er relatief veel leerlingen de vakmanschaproute instromen die tot de risicogroep van voortijdig schoolverlaten behoren. Niet de route is debet aan de extra uitval, maar de samenstelling van de groep.³⁵ De resultaten met de technologieroute zijn in alle rapportages positief. Zowel voor de eerste twee jaren als voor het derde jaar van de doorlopende route is er bij de technologieroute geen significant verschil in vsv met de reguliere routes.³⁶

Uit de vierde rapportage blijkt overigens wel dat bij het inzoomen op de regionale situatie van drie volledig geïmplementeerde vakmanschaproutes en bij drie technologieroutes het diplomarendement goed is en er minder vsv is vergeleken met het reguliere traject. Voor de vakmanschaproute bij één experiment valt bijvoorbeeld op te merken dat 85% van de jongeren een mbo-diploma behaalde, tegenover 65% van de jongeren die niet in een route zitten in diezelfde regio. Bij deze vakmanschaproute wordt er alles aan gedaan om jongeren klaar te stomen voor het mbo-diploma, waaronder indien nodig extra lessen of begeleiding om vakken bij te spijkeren. De meeste van deze jongeren stromen vervolgens met succes door naar niveau 3 of 4.³⁷

Gelet op de jarenlange trend, die is gestart bij de vm2-routes, van een positief effect van de routes op het verminderen van uitval en de verklaring die er voor wat betreft de stijging van het aantal uitvallers is, ben ik, anders dan de Afdeling, van mening dat uit de resultaten wel degelijk blijkt dat doorlopende leerroutes bijdragen aan het verminderen van de uitval.

De Afdeling merkt op dat uit de vierde rapportage niet overtuigend is op te maken dat jongeren vaker en sneller een startkwalificatie behaalden. Het klopt dat deze rapportage geen overzicht bevat van behaalde startkwalificaties. Overigens, blijkt uit de verklarende casestudies en de veldraadpleging dat de routes die opleiden tot een mbo-diploma op niveau 2 het uitgangspunt hebben om jongeren door te laten studeren op niveau 3 en/of niveau 4, in verband met betere arbeidsmarktperspectieven, en dat jongeren na het behalen van niveau 2 ook daadwerkelijk doorstromen.³⁸ Dit zijn vooral ervaringen van scholen die vanuit vm2 doorlopende routes aanbieden. Persoonlijke begeleiding op maat, het bieden van uitdagende praktijkgerichte activiteiten en toewerken naar eigen verantwoordelijkheid zijn onder andere de succesfactoren voor deze doorstroom. Gegevens uit de bestanden van DUO bevestigen dit.

³⁴ SEO, We zijn begonnen!, Tweede meting monitor Vakmanschap- en technologieroutes, p.10; SEP, Implementatie doorlopende leerlijnen vmbo-mbo; Derde monitor Vakmanschap-, technologie- en beroepsroutes, samenvatting; SEO, Doorlopende leerlijnen vmbo-mbo anno 2018; Vierde monitor vakmanschap-, technologie- en beroepsroutes, pp. 26–28.

³⁵ Jongeren met een hogere kans op uitval kiezen eerder voor, of worden eerder toegelaten tot de vakmanschaproute, juist om uitval te reduceren.

³⁶ SEO, Implementatie doorlopende leerlijnen vmbo-mbo, Derde monitor vakmanschap-, technologie- en beroepsroutes, pp. 24–25. SEO, Doorlopende leerlijnen vmbo-mbo anno 2018; Vierde monitor vakmanschap-, technologie- en beroepsroutes, pp. 26–29.

³⁷ SEO, Doorlopende leerlijnen vmbo-mbo anno 2018; Vierde monitor vakmanschap-, technologie- en beroepsroutes, p. 52.

³⁸ Uit de experimenten blijkt dat deze jongeren na het behalen van een startkwalificatie vaker dan leerlingen die geen doorlopende route hebben gevolgd, doorstromen naar een hoger niveau in het mbo, wat extra perspectief biedt.

Bij jongeren in een doorlopende leerroute is de doorstroom naar het mbo significant hoger dan bij jongeren die kiezen voor een soortgelijke reguliere opleiding. Zo starten jongeren in een doorlopende route eerder met het mbo. De rapportage laat zien dat na twee jaar ongeveer 90% van de jongeren in een route is doorgestroomd naar het mbo, 5 procentpunt meer dan jongeren die geen route volgen.³⁹ In de vakmanschaproute stroomt 95,8% van de jongeren door naar het mbo, tegenover 91,9% van jongeren die geen route volgen. Voor de technologieroute is dit 86,5% van de jongeren tegenover 79,2% van de jongeren die geen route volgen.⁴⁰ Bovendien is er in de doorlopende leerroutes minder switchgedrag naar een andere opleidingsrichting: 83% in de vakmanschaproute stroomt verwant door tegenover 69,8% bij jongeren die geen doorlopende route volgen.⁴¹ Switchgedrag is een relevante voorspeller voor het behalen van een diploma.

Naast de hiervoor genoemde resultaten, komt uit de rapportages ook een aantal aandachtspunten, zoals de Afdeling ook aangeeft.⁴² Een van de aandachtspunten is het aantal jongeren dat kiest voor een doorlopende leerroute. De regering verwacht dat als er structureel wettelijke ruimte komt voor het aanbieden van doorlopende leerroutes, de routes meer bekendheid zullen krijgen en het aantal jongeren dat aan een route deelneemt zal toenemen. Zoals ook in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is aangegeven, is het mijn ambitie dat vanaf 2020 een jongere in elke regio terecht kan in doorlopende leerroutes vmbo-mbo.⁴³ Hiermee zal het aantal doorlopende leerroutes toenemen. Ook benoemt de Afdeling verschillen in visie en cultuur bij scholen en instellingen waardoor implementatie van doorlopende leerroutes stagneert en dat er wordt gewerkt aan programmatische aansluiting die in een deel van de doorlopende leerroutes na het vmbo-diploma «ophoudt»: na het vmbo gaat de route over in het grotere geheel van het mbo. Deze constatering sluiten aan bij de verschillen in vormgeving en implementatie van doorlopende routes. Niet alle experimenten hebben routes volledig geïmplementeerd. De vierde rapportage spreekt echter wel van een gestage vordering van de implementatie van de routes.⁴⁴ Met het programma Sterk beroepsonderwijs stimuleren en faciliteren we de totstandkoming van de doorlopende leerroutes. Dit onder meer door het delen van goede voorbeelden over hoe een route vorm te geven en formats, zoals een samenwerkingsovereenkomst en modellen voor financiële afspraken. Hiermee hoopt de regering scholen en instellingen tegemoet te kunnen komen in de investeringen die zij moeten doen om een route op te starten. Voor wat betreft de opmerking van de Afdeling dat het de vraag is of hiermee de tekorten op de arbeidsmarkt in de technieksector worden opgelost, wil ik opmerken dat dit zeker vanwege het experimentele karakter van de technologieroute niet het geval is. Gelet op het tekort aan personeel in de technieksector heb ik overigens

³⁹ De percentages die in deze alinea zijn genoemd betreffen de cijfers van jongeren die na twee jaar in de doorlopende leerroute doorstromen naar het mbo. Dit is het gebruikelijke overstapmoment, het moment waarop een jongere in het reguliere onderwijs doorgaans overstapt van het vmbo naar het mbo. Deze cijfers wijken af van de percentages die de Afdeling heeft genoemd in het advies. De Afdeling haalt namelijk percentages aan van jongeren die na 4 jaar in een doorlopende leerroute naar het mbo zijn doorgestroomd.

⁴⁰ SEO, Doorlopende leerlijnen vmbo-mbo anno 2018; Vierde monitor vakmanschap-, technologie- en beroepsroutes, p. 30.

⁴¹ SEO, Doorlopende leerlijnen vmbo-mbo anno 2018; Vierde monitor vakmanschap-, technologie- en beroepsroutes, pp. 28–31.

⁴² De «case study» van de vierde rapportage van de monitor geven een interessant beeld van de succesfactoren en aandachtspunten die in 2017 bij zestien doorlopende leerroutes naar voren zijn gekomen. Hieruit kunnen echter geen algemene conclusies worden getrokken.

⁴³ Zie paragraaf 1 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel sterk beroepsonderwijs.

⁴⁴ SEO, Doorlopende leerlijnen vmbo-mbo anno 2018; Vierde monitor vakmanschap-, technologie- en beroepsroutes, p.35.

geenszins de illusie dat dit tekort verdwijnt na invoering van dit wetsvoorstel. Ik vind het echter wel degelijk positief dat via de doorlopende leerroutes jongeren, ook vanuit de theoretische leerweg van het vmbo, worden opgeleid voor de technieksector. Dat zie ik dan ook als een verdienste van deze route.

Momentum

Na ruim tien jaar experimenteren laten de resultaten in de onderzoeken zien dat doelen die zijn gesteld aan de experimenten doorlopende leerlijnen vmbo-mbo 2014–2022 zijn behaald. Voorts merk ik op dat vmbo-scholen en mbo-instellingen hebben aangegeven dat de onzekerheid over het voortbestaan van de ruimte die het experiment biedt, gevolgen heeft voor de continuïteit en (door)ontwikkeling van doorlopende leerroutes. Sommige scholen en instellingen hebben ervoor gekozen om voorlopig niet in samenwerkingen en uitbreidingen van samenwerkingen te investeren vanwege deze onzekerheid. Dat gaat ten koste van de energie en middelen die scholen en instellingen inmiddels hebben geïnvesteerd. Dit gaf mij aanleiding om, vooruitlopend op de definitieve evaluatie van de experimenten, te onderzoeken of er in het veld een gedeeld beeld bestaat van de wettelijke ruimte die nodig is om een kwalitatief goede doorlopende leerroute vorm te geven. Daartoe zijn meerdere expertsessies georganiseerd.

Honderden docenten, schoolleiders, onderwijsprofessionals en bestuurders hebben vanuit hun ervaringen met doorlopende leerroutes en samenwerking tussen vmbo en mbo meegedacht en input gegeven over de belemmeringen die zij ervaren om doorlopende leerroutes goed vorm te geven en de ruimte in wet- en regelgeving die hiervoor nodig zou zijn. Scholen en instellingen die sinds het experiment vm2 doorlopende routes operationeel hebben, hebben tijdens de sessies toegelicht dat hun jongeren vaker dan jongeren die geen doorlopende route hebben gevolgd, doorstromen naar een hoger niveau in het mbo. In deze sessies kwam verder naar voren dat de onderwijsinhoud van vmbo en mbo veel niet-functionele overlap bevat, die in een doorlopende leerroute kan worden geschrappt.⁴⁵ Aanwezigen vonden het daarnaast van belang dat voor sommige jongeren in de route naar mbo niveau 2 extra ruimte in wet- en regelgeving wordt geboden om ze te kunnen begeleiden naar een startkwalificatie. Daarnaast werd het beeld bevestigd dat scholen de samenwerkingen verschillend vormgeven en diverse behoeften hebben. De deelnemers aan deze bijeenkomsten waren dan ook zeer te spreken over het voornemen om ruimte te bieden in wetgeving en geen vast format aan scholen op te leggen ten aanzien van de vormgeving van de route.

De uitkomst van de expertsessies was dat er een inhoudelijk gedeeld beeld bestaat over de onderdelen waarop ruimte moet worden geboden. De regering heeft dan ook besloten dat gelet op dit beeld, de positieve resultaten die de experimenten tot nu toe laten zien, en de gevolgen die het zou hebben als we scholen en instellingen nog langer in onzekerheid laten, vooruitlopend op de eindevaluatie het wetsvoorstel in te dienen. Door de doorlopende leerroute nu wettelijk te verankeren, kunnen scholen en instellingen hun investering van de afgelopen jaren borgen. Hiermee kom ik tegemoet aan een belangrijk aandachtspunt uit de vierde monitor: dat de investering van scholen en instellingen groot is, terwijl rond het

⁴⁵ De invoering van de profielen in het vmbo en de herziening van de kwalificatiestructuur in het mbo per augustus 2016 betekenden voor de experimenten aanpassingen in hun doorlopende onderwijsprogramma. Sommige scholen hebben aangegeven dat dit tot extra werk heeft geleid, het betekende dat opnieuw gekeken is naar de overlap in het programma.

voortbestaan van de leerroutes onzekerheid heerst. Door dit wetsvoorstel weten de scholen en instellingen waar ze aan toe zijn en kunnen ze in blijven zetten op verdergaande aansluiting van het vmbo en mbo.

3. Verhouding van het wetsvoorstel tot andere onderwijswetgeving

Naast de mogelijkheid voor vmbo-scholen en mbo-instellingen om gezamenlijk doorlopende leerroutes op te stellen, is relatief recent voorzien in diverse andere maatregelen die beogen het mbo-onderwijs te versterken, de aansluiting op de arbeidsmarkt te vergroten en de doorlopende leerlijn tussen het vmbo en het mbo te verbeteren. Zo lopen op dit moment onder meer het experiment beroepsopleiding gecombineerde leerweg bol-bbl (2015–2021)⁴⁶ en het experiment cross-over kwalificaties (2017–2025).⁴⁷ In 2020 gaat het experiment geregionaliseerde beroepsopleidingen en kwalificaties mbo van start.⁴⁸ Voorts zijn in 2016 in het vmbo profielen ingevoerd en is de kwalificatiestructuur in het mbo in datzelfde jaar herzien.⁴⁹ Tegelijkertijd wordt voorzien in maatregelen die zich op een andere manier tot dit wetsvoorstel verhouden. De Afdeling wijst bijvoorbeeld op het in april ingediende voorstel voor een Wet gelijke kans op doorstroom vmbo-havo, waarmee niet wordt beoogd de doorstroom van het vmbo naar het mbo, maar juist de doorstroom van het vmbo naar het havo te bevorderen.⁵⁰

In de toelichting bij het voorstel wordt niet ingegaan op de verhouding van het wetsvoorstel tot andere genomen en te nemen maatregelen met een (deels) overlappend of (mogelijk) tegengesteld doel. Evenmin wordt ingegaan op de plaats en de rol van dit wetsvoorstel in de bredere context van het beroepsonderwijs als onderdeel van het onderwijsstelsel als geheel. De Afdeling acht dit bezwaarlijk, omdat daardoor niet goed kan worden ingeschat in hoeverre de maatregelen in het wetsvoorstel – mede in het licht van andere reeds genomen of te nemen maatregelen – bijdragen aan de eraan ten grondslag liggende doelstellingen.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het voorgaande in te gaan en zo nodig het wetsvoorstel aan te passen.

Zoals de Afdeling adviseert is de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel aangevuld. In paragraaf 5 van het algemeen deel van de memorie van toelichting wordt nu ingegaan op de verhouding van dit wetsvoorstel met andere genomen en te nemen maatregelen. De afgelopen jaren is voor zowel de vmbo- als de mbo-sector een behoorlijk aantal maatregelen genomen ter verbetering van het onderwijs. De inzet daarbij is om te beschikken over een solide stelsel met een landelijk kader, met tevens – zo is ook de wens van onder meer scholen, instellingen, jongeren en bedrijfsleven – ruimte om snel te kunnen inspelen op regionale of sectorale ontwikkelingen in de maatschappij en op de arbeidsmarkt, en om maatwerk te kunnen leveren. Met de invoering van de vmbo-profielen en de herziene kwalificatiestructuur voor het mbo in 2016, is een duidelijk landelijk kader gegeven voor het onderwijs in de sectoren. Ook het *wetsvoorstel gelijke kans op doorstroom vmbo-havo* voorziet in een duidelijk kader voor de overstap van het vmbo naar het havo, waardoor elke jongere dezelfde kansen heeft om door te stromen binnen het voortgezet onderwijs. In het mbo wordt daarnaast onderzocht, met de experimenten beroepsopleiding gecombineerde leerwegen

⁴⁶ Stb. 2015, nr. 180.

⁴⁷ Stb. 2016, nr. 287.

⁴⁸ Stb. 2019, nr. 2.

⁴⁹ Stb. 2016, nr. 88; Stb. 2015, 390; Stb. 2016, 13.

⁵⁰ Kamerstukken II 2018/19, 35 195, nrs. 1–3.

bol-bbl, cross-over kwalificaties, en geregionaliseerde beroepsopleidingen en kwalificaties mbo, welke flexibiliteit per regio of opleidingsdomein gewenst is om snel in te kunnen springen op relevante ontwikkelingen. Al deze maatregelen zijn maatregelen gericht op de afzonderlijke sectoren. Het onderhavige wetsvoorstel biedt ruimte om de samenwerking tussen de sectoren vmbo en mbo mogelijk te maken.

In paragraaf 2.3 van de memorie van toelichting is aangegeven welke doelstellingen onderhavig wetsvoorstel beoogt te realiseren. Een vergelijking van de doelen van dit wetsvoorstel met de doelen van de hierboven genoemde maatregelen, laat zien dat de meeste doelen van die andere maatregelen zich richten op verbetering of ontwikkeling van de «eigen» sector, terwijl de doelen van het onderhavige wetsvoorstel zijn gericht op beide sectoren. Zo is met de invoering van de profielen in het vmbo onder meer beoogd het beroepsgerichte aanbod toekomstbestendig, herkenbaar en flexibeler te maken⁵¹ en is met de herziening van de kwalificatiestructuur in het mbo beoogd de competentiegerichte kwalificatiestructuur structureel in te voeren in het mbo.⁵² Ook met de experimenten die zijn genoemd in bovenstaande alinea, worden doelen beoogd die sectorspecifiek zijn.^{53 55}

Naast de doelen die zich richten op de «eigen» sector, bevatten de hiervoor genoemde maatregelen ook doelen die zich richten op een andere doelgroep dan de doelgroep van het onderhavige wetsvoorstel. Zo richt één van de doelen van de herziene kwalificatiestructuur zich op jongeren in de entreeopleiding.⁵⁶ Daarnaast richt het *wetsvoorstel gelijke kans op doorstroom vmbo-havo* zich op jongeren uit de theoretische of gemengde leerweg, die de overstap willen maken naar het havo, terwijl het onderhavige wetsvoorstel zich richt op jongeren die de overstap naar het mbo willen maken. Er is overigens geen sprake van een, ten opzichte van het onderhavige wetsvoorstel, tegengesteld doel. In de toelichting bij het *wetsvoorstel gelijke kans op doorstroom vmbo-havo* is namelijk expliciet opgenomen dat het doel van het wetsvoorstel niet is om zoveel mogelijk leerlingen naar het havo te leiden in plaats van het mbo.⁵⁷ Beide routes moeten goed toegankelijk zijn voor de jongere die daarvoor kiest. Met de invoering van de vmbo-profielen en de herziene kwalificatiestructuur in het mbo worden tot slot nog een drietal doelen gesteld die overeenkomen met de doelen die met het onderhavige wetsvoorstel

⁵¹ Kamerstukken II 2014/15, 34 184, nr. 3, par. 2.2.

⁵² Kamerstukken II 2009/10, 32 316, nr. 3, p. 1.

⁵³ In artikel 2 van het Besluit experiment beroepsopleiding gecombineerde leerweg bol-bbl is aangegeven dat het experiment twee doelen kent: 1) onderzoeken of met de beroepsopleiding bol-bbl de kwaliteit en toegankelijkheid van het beroepsonderwijs verbeterd door een andere balans tussen de theoretische en praktische voorbereiding op de uitoefening van beroepen; en 2) onderzoeken of de doelmatigheid van het beroepsonderwijs verbeterd doordat een betere aansluiting van het onderwijs op de arbeidsmarkt wordt bereikt.

«In artikel 2 van het Besluit experiment cross-over kwalificaties is aangegeven dat het doel van het experiment is te onderzoeken of er behoefte is aan cross-over kwalificaties en de daarop gebaseerde opleidingen en of de in dit besluit neergelegde procedure om deze tot stand te brengen, doelmatig is. Het doel van cross-over kwalificaties is dat er opleidingen kunnen komen die zijn toegesneden op nieuwe beroepen die op het snijvlak van twee of meer opleidingsdomeinen liggen, opdat snel kan worden tegemoet gekomen aan de vraag van het bedrijfsleven.

⁵⁵ In artikel 2 van het Besluit experiment geregionaliseerde beroepsopleidingen is aangegeven dat het doel van het experiment is te onderzoeken of met beroepsopleidingen, gebaseerd op kwalificaties met een landelijk en een regionaal deel en op bestaande of regionale keuzedelen 1) de aansluiting tussen onderwijs en regionale arbeidsmarkt wordt verbeterd, 2) het eigenaarschap van docenten en werkgevers met betrekking tot de inhoud van het onderwijs wordt vergroot en 3) de kwaliteit en innovatiekracht van het onderwijs worden versterkt.

⁵⁶ Het betreft het doel is om de positie van kwetsbare deelnemers te verbeteren door een entreekwalificatie voor een vervolgeroepsopleiding of de arbeidsmarkt in het leven te roepen, zie Kamerstukken II 2009/10, 32 316, nr. 3, p. 1.

⁵⁷ Kamerstukken II 2018/19, 35 195, nr. 3, p. 2.

worden beoogd. Zo is zowel met de invoering van de vmbo-profielen als met het onderhavige wetsvoorstel beoogd om divers beroepsonderwijsaanbod te behouden.⁵⁸ Waar het doel bij de invoering van de vmbo-profielen zich richtte op het behoud van een divers beroepsonderwijsaanbod binnen de vmbo-sector, is het doel in onderhavige wetsvoorstel gericht op het behoud van het onderwijsaanbod in zowel de vmbo- als de mbo-sector door samenwerking mogelijk te maken tussen vmbo-scholen en mbo-instellingen. Daarnaast is het zowel bij de invoering van de vmbo-profielen als bij onderhavig wetsvoorstel een doel om de aansluiting van de onderwijsprogramma's vmbo en mbo te verbeteren. Hoewel met de invoering van de profielen een goede stap is gezet in de aansluiting, zit er nog steeds overlap in het vmbo- en mbo-onderwijsprogramma. Daarom heeft onderhavig wetsvoorstel tot doel de programmatische aansluiting te verbeteren door vmbo-scholen en mbo-instellingen de ruimte te geven om samen het onderwijsprogramma vorm te geven en onnodige overlap eruit te halen. Ook bij de herziene kwalificatiestructuur komt één van de doelen overeen met een doel van het onderhavige wetsvoorstel. Voor jongeren die het risico lopen ongediplomeerd het onderwijs te verlaten zijn met de herziene kwalificatiestructuur de opleidingsdomeinen geïntroduceerd. Ook het onderhavige wetsvoorstel reikt met de doorlopende leerroute scholen en instellingen een middel aan om jongeren die het risico lopen ongediplomeerd het onderwijs te verlaten te begeleiden naar een startkwalificatie.

Aangezien dit wetsvoorstel, anders dan de voorgenoemde maatregelen, gericht is op de samenwerking tussen de vmbo- en mbo-sector en het aanvullende doelen beoogt te realiseren, zijn de maatregelen in dit wetsvoorstel een aanvulling op de reeds bestaande wet- en regelgeving. Het is tevens een aanvulling op het momenteel bij de Tweede Kamer aanhangige *wetsvoorstel gelijke kans op doorstroom vmbo-havo*.

Voor wat betreft de plaats en de rol van dit wetsvoorstel in de bredere context van het beroepsonderwijs als onderdeel van het onderwijsstelsel als geheel, merk ik het volgende op. Het beroepsonderwijs staat de aankomende jaren voor een aantal maatschappelijke uitdagingen, zoals het bevorderen van kansgelijkheid en het borgen van gevarieerd en toegankelijk aanbod in de context van dalende jongerenaantallen. Dit wetsvoorstel biedt scholen en instellingen een middel om met deze uitdagingen om te gaan. Zo wordt met een doorlopende leerroute de doorstroom binnen de beroepskolom verbeterd. Zoals in paragraaf 2.1 van de memorie van toelichting vermeld maakt het verbeteren van de doorstroom binnen de beroepskolom een groot verschil voor gelijke kansen in het onderwijs, juist omdat de overgangen in het onderwijs voor veel jongeren kwetsbaar zijn, jongeren met een lage sociaaleconomische status minder vaak een mbo-opleiding op niveau 3 of 4 volgen en minder vaak doorstromen naar het hbo. Daarnaast is één van de doelstellingen van dit wetsvoorstel het behoud van een divers aanbod aan beroepsonderwijs.

Doordat met dit wetsvoorstel aan scholen en instellingen ruimte wordt geboden om samen te werken, kunnen scholen en instellingen in de regio met elkaar zorgen voor een gevarieerd en toegankelijk onderwijsaanbod. Hoewel steeds meer scholen en instellingen elkaar opzoeken en de samenwerking aangaan, verschilt de behoefte om samen te werken en de mate en vorm waarin er wordt samengewerkt per regio, en soms zelfs per school en per instelling. Zo zouden sommige scholen en instellingen hun gehele aanbod van vmbo- en mbo-opleidingen in de vorm van een doorlopende leerroute willen aanbieden, terwijl anderen vooralsnog liever volstaan met een lichtere vorm van samenwerking. Gelet op de grote

⁵⁸ Kamerstukken II 2014/15, 34 184, nr. 3, par. 2.2.1.

verschillen, ook vanwege de verschillen per regio in bijvoorbeeld de mate van krimp, acht ik het nu niet wenselijk en passend om scholen en instellingen een bepaalde vorm van samenwerking op te leggen. Met dit wetsvoorstel bied ik daarom scholen en instellingen ruimte om gemakkelijker en intensiever samen te werken. Het is aan scholen en instellingen zelf om te beslissen van welke ruimte, geboden in dit wetsvoorstel, zij gebruik willen maken om onder meer een gevarieerd en toegankelijk aanbod aan te bieden.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het voorstel en adviseert het voorstel niet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen, tenzij het is aangepast.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf*

4. Overige wijzigingen

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om enkele wijzigingen van ondergeschikte aard aan te brengen in het wetsvoorstel, waaronder redactionele wijzigingen en de toevoeging van samenloopbepalingen. Het betreft onder andere de samenloop met het wetsvoorstel Wet voortgezet onderwijs 20xx.⁵⁹ Ook zijn de bepalingen over de gegevensuitwisseling met betrekking tot de doorlopende leerroutes vmbo-mbo (eerder in het ontwerp-wetsvoorstel opgenomen als wijziging van o.a. artikel 103b, tweede lid, WVO) uit het wetsvoorstel geschrapt in verband met de binnenkort te verwachten inwerkingtreding van de Wet register onderwijsdeelnemers. De levering van gegevens door scholen en instellingen aan de Minister en de verstrekking van deze gegevens vanuit het register onderwijsdeelnemers zullen worden vastgelegd op het niveau van een algemene maatregel van bestuur, namelijk in het Besluit register onderwijsdeelnemers. Op grond van artikel 25 van de Wet register onderwijsdeelnemers is op de wijziging van dat besluit een voorhangprocedure van toepassing.

Ik moge U, mede namens mijn ambtgenoot voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
I.K. van Engelshoven

⁵⁹ Het bij koninklijke boodschap van 4 oktober 2019 ingediende voorstel van wet houdende Regels over het voortgezet onderwijs (Wet voortgezet onderwijs 20xx) (Kamerstukken 35 297).