

Vergaderjaar 2012–2013

**33 187**

## **Wijziging van onder meer de wet educatie en beroepsonderwijs ten behoeve van het bevorderen van meer doelmatige leerwegen in het beroepsonderwijs en het moderniseren van de bekostiging van het beroepsonderwijs**

**B**

### **VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP<sup>1</sup>**

Vastgesteld 22 maart 2013

Het voorbereidend onderzoek heeft de commissie aanleiding gegeven de volgende vragen en opmerkingen aan de regering voor te leggen.

#### **1. Inleiding**

Het wetsvoorstel zit volgens de leden van de **VVD**-fractie goed in elkaar en ook de geluiden uit het veld zijn overwegend positief over de kaders die de wet stelt. De verwachting is dat de leerroute via het beroepsonderwijs een aantrekkelijker alternatief wordt. De komende tijd worden de in de wet genoemde onderwerpen verder uitgewerkt in wet- en regelgeving, mede op basis van ervaringen die worden opgedaan met pilots. Pas dan zal duidelijk worden hoe de maatregelen in de praktijk uitpakken. De in de Tweede Kamer aangenomen motie over de prestatiebekostiging<sup>2</sup> verdient volgens de leden van de VVD-fractie warme steun.

De leden van de **PvdA**-fractie hebben met enige zorg kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij staan positief tegenover de beoogde intensivering van het mbo-onderwijs. Zij steunen eveneens de doelstelling om leerlingen eerder op de juiste opleiding te krijgen en sneller te laten doorstromen. Hun zorg betreft de maatregelen die daartoe worden genomen. Zij hebben derhalve nog een aantal vragen. De leden van de **D66**-fractie sluiten zich bij alle vragen en opmerkingen van de leden van de PvdA-fractie aan.

<sup>1</sup> Samenstelling:

Holdijk (SGP), Dupuis (VVD), Linthorst (PvdA), Kox (SP), Sylvester (PvdA), Essers (CDA), Engels (D66), Thissen (GL), Nagel (50PLUS), Van Bijsterveld (CDA), Duthler (VVD), Koffeman (PvdD), Kuiper (CU) Schaap (VVD), Smaling (SP), Flierman (CDA) (*voorzitter*), Lokin-Sassen (CDA), Backer (D66), Ganzevoort (GL) (*vice-voorzitter*), De Lange (OSF), Koole (PvdA), Sent (PvdA), Vlietstra (PvdA), Van Strien (PVV), Sørensen (PVV), Frijters-Klijnen (PVV), Bruijn (VVD)

<sup>2</sup> *Kamerstukken II 2012/13, 33 187, nr. 32.*

De leden van de **CDA**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsontwerp. Zij onderschrijven het streven van de huidige en vorige regering om het middelbaar beroepsonderwijs aantrekkelijker, beter en effectiever te maken. Bij de verschillende onderdelen van de wet hebben zij nog wel een aantal vragen.

De leden van de **PVV**-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel en hebben naar aanleiding daarvan enkele vragen.

De leden van de **SP**-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel en hebben daarover een aantal vragen.

De leden van de **GroenLinks**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet educatie en beroepsonderwijs inzake het bevorderen van meer doelmatige leerwegen in het beroepsonderwijs. Deze leden hebben nog wel hun bedenkingen en stellen daarom een aantal vragen die neerkomen op de zorg dat kwantitatieve doelmatigheid hier ten koste gaat van kwalitatieve doeltreffendheid.

## **2. Algemeen**

### *2.1 Diversiteit binnen het mbo*

De regering kijkt met deze wet naar het mbo als geheel. Binnen de domeinen in het mbo is echter sprake van een zeer grote diversiteit, aldus de leden van de **SP**-fractie. Daarnaast spelen de overgangen: van het vmbo naar mbo en van mbo naar hbo. Ook lijkt zich een soort concurrentie voor te doen met de havo. Het tekort aan techniekstudenten zou volgens sommigen zelfs terug te voeren zijn op het feit dat er verhoudingsgewijs veel vrouwen voor de klas staan in het basisonderwijs. Biedt deze diversiteit niet meer aangrijpingspunten voor wetgeving op maat dan voor het mbo als geheel, zoals nu het geval is?

### *2.2 Gedelegeerde regelgeving*

Graag ontvangen de leden van de **SP**-fractie van de regering een overzicht van hetgeen zij in de in het wetsvoorstel genoemde AMvB's wil regelen.

### *2.3 Noodzaak wetsvoorstel*

De leden van de **GroenLinks**-fractie vragen de regering waaruit de precieze noodzaak bestaat van dit wetsvoorstel en welk probleem ermee moet worden opgelost? De parlementaire enquêtecommissie onderwijs- vernieuwingen, beter bekend als de commissie Dijsselbloem, heeft immers geleid tot de conclusie dat ingrijpende wijzigingen alleen op heldere gronden en met zorgvuldige randvoorwaarden en draagvlak kunnen worden doorgevoerd. De leden van de GroenLinks-fractie vernemen daarom graag of dit wetsvoorstel «Dijsselbloem-proof» is. Deelt de regering de inschatting dat de nieuwe bekostigingssystematiek van het mbo, die niet in de praktijk getoetst is, onvoorspelbare, onvoorzienbare en zelfs ongewenste effecten zou kunnen genereren? Zo nee, waarop berust het vertrouwen dat het goed zal komen?

### *2.4 Opvattingen veld*

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of en in hoeverre de regering zich vergewist heeft van de in het werkveld levende opvattingen ten aanzien van dit wetsvoorstel. Had het niet meer voor de hand gelegen om de betrokken werkveldorganisaties te vragen om te bezien hoe de

kwaliteit en effectiviteit van educatie en beroepsonderwijs verhoogd kan worden? In hoeverre bestaat voor deze betrokken organisaties nu nog de ruimte om naar bevind van zaken opleidingen aan te bieden? Hoe oordeelt de regering over de kritiek dat zo onvoldoende maatwerk kan worden geboden voor bijvoorbeeld beroepsbegeleidende leerweg-opleidingen (bbl-opleidingen) waar gemiddeld meer dan vier jaar nodig is om niveau 4 te bereiken?

### **3. Intensiveren en verkorten van opleidingen**

#### *3.1 Aanleiding en motivering verkorten onderwijstijd*

In de bbl-opleidingen wordt de begeleide onderwijstijd in een bij nota van wijziging<sup>3</sup> ingediend nader voorstel van 240 naar 200 uur teruggebracht. Het lijkt erop dat deze stap vooral door financiële motieven is ingegeven. De leden van de **CDA**-fractie willen deze stap graag nader toegelicht zien. Uitgaande van 40 schoolweken betekent dit dat de dag in de week die leerlingen op school doorbrengen vijf lesuren gaat omvatten. Is dat correct, zo vragen deze leden, en is dat niet te weinig? In dit verband vragen de leden van de CDA-fractie ook hoe deze vijfde dag naar het oordeel van de regering wordt ingevuld in de weken die wel als vakantie van school, maar niet van het werk gelden. Is het denkbaar dat in die weken ook nog een vorm van opleiding plaatsvindt?

De leden van de **GroenLinks**-fractie hebben een fundamentele vraag, namelijk of de voorgenomen inkorting van de opleidingen wel gewenst is. Welk doel wordt daarmee bereikt? Wat is de (empirisch aangetoonde, dan wel beredeneerde) relatie tussen inkorting en schooluitval? Klopt het dat de memorie van toelichting feitelijk geen enkel argument geeft vóór inkorting van de opleidingen, maar alleen voor intensivering? Hoe kan het dat de diploma-eisen gelijk blijven en alleen door een veranderde inrichting, 25% tot 33% kan worden gekort op de opleidingsduur? Zijn de eisen in het huidige stelsel dan te laag in relatie tot het aantal studiejaren? Als dat al zo is, ligt het dan voor de hand de opleiding in te korten, of juist te intensiveren en zo een hoger (kwaliteits)niveau te bereiken? Graag een reactie van de regering.

#### *3.2 Aansluiting tussen mbo en de arbeidsmarkt*

De leden van de **VVD**-fractie hebben een vraag over de aansluiting van deze opleidingen op de arbeidsmarkt. Dit wetsvoorstel is vooral gericht op de doelmatigheid van de opleidingsroutes zoals die door en binnen de mbo-instellingen worden vormgegeven, ook wel «interne» doelmatigheid genoemd. De vraag van deze leden is echter of dit wel los gezien c.q. apart behandeld kan en moet worden van de daadwerkelijke aansluiting van de opleidingen op de arbeidsmarkt, ook wel «externe» doelmatigheid of «macrodoelmatigheid» genoemd. In een aparte startnota over macrodoelmatigheid wordt een overzicht gegeven van de samenhang tussen macrodoelmatigheid en andere trajecten. In het regeerakkoord staat dat het kabinet de ambitie heeft uitgesproken om het aantal opleidingen in het mbo te verminderen en de macrodoelmatigheid van het opleidingsaanbod te vergroten. Alhoewel kwalificatiedossiers worden opgesteld door onderwijsinstellingen samen met het regionale bedrijfsleven is het de vraag of dit de macrodoelmatigheid borgt. Op dit moment zijn er in het mbo meer dan 600 kwalificatiedossiers en de bijbehorende opleidingen worden op 2 700 verschillende locaties in Nederland gegeven. Ondanks dat op het niveau van de MBO Raad is afgesproken dit aantal terug te brengen, is dit nog steeds niet gebeurd. De leden van de

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2012/13, 33 187, nr. 10.

VVD-fractie vragen de regering waarom de macrodoelmatigheidstoets niet (ook) wordt uitgevoerd in het mbo, juist vanwege het belang van een goede aansluiting van deze beroepsopleidingen op de arbeidsmarkt. Bovendien vragen genoemde leden of de doelmatigheidstoets (in zowel het mbo als het hoger onderwijs) niet vaker dan alleen bij de introductie van een opleiding zou moeten worden uitgevoerd, bijvoorbeeld bij iedere visitatie (in beperkte of marginale vorm wellicht, maar wel expliciet). Het is immers (als het goed is) van zowel curricula als arbeidsmarkten ondenkbaar dat zij niet evolueren; dus is het ook ondenkbaar dat een eenmaal vastgestelde aansluiting tussen die twee niet aan erosie onderhevig zou zijn. Hoe ziet de regering dit?

De leden van de **PVV**-fractie vragen de regering of het, gezien de krimpende arbeidsmarkt, niet verstandiger is om tot centrale toetsingen over te gaan. Het bedrijfsleven en eventueel vervolgonderwijs moeten volgens deze leden op de hoogte zijn van de vaardigheden die ze bij werknemers c.q. studenten mogen verwachten. Graag een reactie van de regering.

De leden van de **GroenLinks**-fractie vernemen graag van de regering wat de gevolgen zijn van de voorgenomen bezuiniging van ongeveer 80% op de kenniscentra voor de ontwikkeling van het mbo-onderwijs en de aansluiting op de arbeidsmarkt. Hoe is geborgd dat de inhoudelijke aansluiting onderwijs-werkveld en het faciliteren van leerbedrijven en stageplaatsen niet in het gedrang komen door deze draconische bezuiniging? Graag een reactie van de regering.

### *3.3 Aansluiting tussen mbo en hbo*

In samenhang met de doorstroom naar het hbo is ook interessant of er op het hbo aparte programma's voor mbo'ers ontwikkeld worden. De leden van de **CDA**-fractie vernemen graag in hoeverre de gedachte van een «*associate degree*», gebaseerd op een verkorte hbo-opleiding voor mbo'ers, inmiddels vorm heeft gekregen.

### *3.4 Effecten van de verkorting van de studieduur*

De regering gaat ervan uit, mede op basis van verschillende onderzoeken, dat een intensivering van de begeleide onderwijstijd tot betere resultaten leidt. Dat lijkt ook de leden van de **CDA**-fractie een terecht aanneme. Het is echter niet duidelijk wat het effect is van de gelijktijdige bekorting van de duur van de mbo-4 opleiding voor de kwaliteit van de afgestudeerden en hun succes op de arbeidsmarkt, of in een vervolgopleiding op het hbo. De betekenis van het alternatief, namelijk intensivering van de begeleide onderwijstijd bij handhaving van de vierjarige opleidingsduur voor alle mbo-4 opleidingen, is voor zover valt te overzien, niet onderzocht op zijn inhoudelijke effecten of financiële consequenties. Graag vernemen de leden van de CDA-fractie op dit punt alsnog de opvatting van de regering.

Intensiveren en concentreren in het begin van de opleiding lijkt de leden van de **SP**-fractie een zinvolle maatregel om de beginnende leerling te boeien en te behouden. Maar in hoeverre draagt het cascade-voorstel hier nu wezenlijk aan bij? Is het niet zo dat door de voorgestelde intensivering, in combinatie met de urennorm, lessen vanzelf in de richting van de eerstejaarsstudenten opschuiven? Daar hoeft toch geen prikkel meer overheen, waarvan ongewis is of die wel het beoogde effect teweeg brengt? Graag een reactie van de regering.

### *3.5 Minimumnormen onderwijstijd*

Bij nota van wijziging<sup>4</sup> heeft de huidige minister een «kan-bepaling» geïntroduceerd, die scholen de mogelijkheid biedt beargumenteerd af te wijken van de minimumnormen voor de onderwijstijd. Op zichzelf waarderen de leden van de **CDA**-fractie het vertrouwen en de ruimte die de regering daarmee aan de scholen wil geven. Zij vragen de regering echter hoe zij de uitwerking van deze mogelijkheid en de effecten die dat op de kwaliteit van het onderwijs heeft denkt te volgen. Er is temeer grond voor deze vraag nu een van de belangrijkste aanleidingen voor de voorliggende wetgeving is gelegen in de te «dunne» onderwijsprogramma's in het verleden. Graag een reactie van de regering.

### *3.6 Intensivering*

De leden van de **GroenLinks**-fractie zien niet alleen graag een nadere onderbouwing van de noodzaak van dit wetsvoorstel (zie paragraaf 2.3). Deze leden vragen de regering ook om een precieze inschatting van de toegenomen onderwijslast, die de ophoging van de begeleide lesuren na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel naar verwachting zal veroorzaken. Vanzelfsprekend zien deze leden op zich wel het nut in van deze begeleiding, maar de vraag blijft in hoeverre deze winst zich verhoudt tot de noodzakelijke investering. Graag een reactie van de regering.

### *3.7 Bekostiging*

De belangrijkste zaken in dit wetsvoorstel, te weten de invulling van de cascade en de prijsfactoren van de verschillende opleidingen, moeten nog worden uitgewerkt via amvb en besluit, aldus de leden van de **VVD**-fractie. De minister heeft toegezegd dat deze vooraf nog naar de Tweede Kamer zullen worden gestuurd. Zou de regering dit ook aan de Eerste Kamer willen toezeggen, zodat ook zij deze kan toetsen op kwaliteit?

In de bekostiging van het onderwijs wordt een combinatie van een cascade in de inschrijfbekostiging, die meer jaren dan de nominale studieduur omvat, en een diplomabekostiging voorzien, zo begrijpen de leden van de **CDA**-fractie. Zij vragen de regering of daarmee niet een prikkel wordt geïntroduceerd om leerlingen langer dan de nominale studieduur aan school te laten verblijven, voordat zij met een diploma de school verlaten.

### *3.8 Consequenties voor studenten*

Hoe verhoudt het cascadegedeelte van het wetsvoorstel zich voor leerlingen die een beroepsopleidende leerweg volgen (bol'ers) met dat voor leerlingen die een beroepsbegeleidende leerweg (bbl'ers) volgen? Een analogie met de discussie rond de «langstudeerboete» dringt zich op, waarbij deeltijders slachtoffer dreigden te worden van het feit dat ze naast de studie een baan hadden. De leden van de **SP**-fractie denken hierbij bijvoorbeeld aan mbo-3 en mbo-4 studenten horeca, die vier dagen per week in een zaak werken. Graag een reactie van de regering.

### *3.9 Selectie aan de poort*

Voorkomen van uitval kan leiden tot selectie aan de poort. Tot op zekere hoogte kan selectie aan de poort effectief zijn, maar deze maatregel draagt ook het risico in zich dat instellingen op *safe* gaan spelen en daarmee

<sup>4</sup> Kamerstukken II 2012/13, 33 187, nr. 17.

leerlingen afwijzen die, eventueel met extra begeleiding, wel degelijk in staat zouden zijn de opleiding te volgen en te voltooien. Blijkens artikelen in Trouw van 13 maart jl. lijkt hier sprake van te zijn. Kan de regering aan de leden van de **PvdA**-fractie en **D66**-fractie aangeven aan welke boetes de aangehaalde instellingen refereren? Kan de regering ook aangeven waar de grondslag voor deze boetes is vastgelegd? Deze leden hebben hier in het voorliggende wetsvoorstel niets over kunnen vinden.

#### **4. Introductie entreeopleidingen**

##### *4.1 Doelgroep*

De leden van de **VVD**-fractie hebben nog wel wat twijfels over de toelating van deelnemers die zonder voortgezet onderwijsdiploma het mbo instromen. Op dit moment is er een substantiële groep die zonder voortgezet onderwijsdiploma start met een mbo-opleiding op niveau 2, 3 of 4 en deze opleiding succesvol afrondt. De regelgeving wordt voor deze groep aangescherpt. Het risico bestaat dat in de uitvoering deze deelnemers te snel in een entreeopleiding worden geplaatst. Deze opleiding op niveau 1 is echter niet voor deze groep bedoeld. Ook door de invoering van centrale examens voor Nederlands en rekenen zullen mbo-instellingen naar verwachting terughoudend zijn in de toelating van deze groep tot een mbo-opleiding. De leden van de **VVD**-fractie vragen hoe de regering hiertegen aankijkt.

##### *4.2 Bindend studieadvies*

Een andere zorg van de leden van de **PvdA**-fractie en **D66**-fractie betreft de leerlingen die niet rechtstreeks kunnen worden toegelaten tot het mbo. Zij moeten eerst een entreeopleiding volgen. De instelling is gerechtigd na vier maanden een bindend negatief studieadvies te geven. De betrokken leerling kan zich dan voor een andere entreeopleiding inschrijven, bij de eigen instelling of bij een andere instelling. Leerlingen mogen niet geweigerd worden op grond van het eerdere negatieve studieadvies. Leerlingen mogen wel geweigerd worden als zij na twee jaar nog geen entreeopleiding met succes doorlopen hebben. Deze regeling roept bij de leden van de **PvdA**-fractie en **D66**-fractie een aantal vragen op. Het budget voor de entreeopleidingen ligt vast. Kan de regering onderbouwen dat dit budget voldoende is om alle daarvoor in aanmerking komende leerlingen te bedienen? Hoe kan worden voorkomen dat een negatief bindend studieadvies wordt gebruikt om leerlingen die meer begeleiding nodig hebben, van de opleiding te verwijderen? Welke wegen staan open voor leerlingen die er na twee jaar niet in zijn geslaagd een entreeopleiding succesvol af te ronden? Zij kunnen zich bij de gemeente melden, maar die is verplicht om eerst te kijken of zij hun positie op de arbeidsmarkt kunnen verbeteren door verdere scholing. Bij deze jongeren, die geen startkwalificatie hebben, is dat het geval. Op de instelling waar zij verdere scholing kunnen volgen, het mbo, kunnen zij echter niet meer terecht. Gemeenten kunnen deze jongeren een traject aanbieden, maar zijn daar wettelijk niet toe verplicht. Gezien de preciaire financiële situatie van veel gemeenten is de kans groot dat deze jongeren geen traject wordt aangeboden. Met de stijgende jeugdwerkloosheid maken zij ook op de arbeidsmarkt weinig kans. De leden van de **PvdA**-fractie en **D66**-fractie vragen zich af of het risico niet levensgroot is dat deze jongeren tussen wal en schip raken. Hoe ziet de regering dit? Hoe verhoudt deze situatie zich tot de ambitie om zoveel mogelijk jongeren een startkwalificatie (mbo-2) te laten behalen? Graag een reactie van de regering.

Wat doet de regering bij het *worst-case*-scenario van de 16/17-jarige uit een achterstandsmilieu, die na enkele maanden entreeopleiding op basis van een bindend studieadvies van de opleiding wordt gestuurd? Gaat die jongere bij het leger thuiszitters horen? Het is voor de leden van de **SP**-fractie duidelijk dat dit hoge sociale kosten met zich meebrengt. Graag een reactie hierop van de regering.

#### *4.3 Maximum aantal entreeopleidingen*

Ten aanzien van de entreeopleidingen vragen de leden van de **CDA**-fractie de regering of de student «onbeperkt» kan doorgaan met het aanvangen van een entreeopleiding bij dezelfde of een andere instelling. Zou er niet een maximum gesteld moeten worden aan het aantal «pogingen» dat een student doet, zowel in dezelfde, als in andere entreeopleidingen?

### **5. Artikelsgewijs**

#### *5.1 Artikel I, onderdeel R (artikel 7.4.8 WEB)*

De leden van de **PVV**-fractie vragen de regering waarom zoveel verantwoordelijkheid wordt gelegd bij een deelnemersraad, die niet onder toezicht van de inspectie valt. Het is nu al zo dat medezeggenschapsraden of ondernemingsraden bijna per definitie op informatieachterstand staan in vergelijking met de bestuurders. Volgens de **PVV**-fractie ligt hier een mogelijkheid om te makkelijk van de urennorm af te wijken.

De vaste commissie voor OCW kijkt met belangstelling uit naar de reactie van de regering en ontvangt de memorie van antwoord graag binnen vier weken na vaststelling van dit voorlopig verslag.

De voorzitter van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,  
Flierman

De griffier van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,  
Bergman