

Vergaderjaar 2014–2015

30 079

VMBO

Nr. 59

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 16 juni 2015

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Minister en Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap over de brief van 29 mei 2015 inzake het ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit experimenten doorlopende leerlijnen vmbo-mbo 2014–2022 vanwege de uitbreiding van het aantal experimenten met doorlopende leerlijnen en aanpassing van de studieduur en inrichting van die leerlijnen (Kamerstuk 30 079, nr. 58).

Bij brief van 16 juni 2015 hebben de Minister en Staatssecretaris de vragen beantwoord.

De voorzitter van de commissie,
Wolbert

Adjunct-griffier van de commissie,
Boeve

I. Inleiding

De leden van de VVD-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het ontwerpbesluit inzake de doorlopende leerlijnen vmbo-mbo en hebben enkele vragen.

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van het ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit experimenten doorlopende leerlijnen vmbo-mbo 2014–2022. Deze leden kunnen zich in hoofdlijnen vinden in de uitbreiding van de experimenten voor de doorlopende leerlijnen. Deze experimenten vergemakkelijken de overstap van vmbo naar het mbo. Wel hebben deze leden nog enkele vragen.

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van de brief van de Minister en Staatssecretaris en het gewijzigde Besluit experimenten doorlopende leerlijnen vmbo-mbo 2014–2022. Ze stellen daarbij enkele vragen.

De leden van de D66-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit experimenten doorlopende leerlijnen vmbo-mbo 2014–2022 vanwege de uitbreiding van het aantal experimenten met doorlopende leerlijnen en aanpassing van de studieduur en inrichting van die leerlijnen. Hiertoe hebben deze leden nog enkele vragen en opmerkingen.

Vragen naar aanleiding van het ontwerpbesluit

De leden van de VVD-fractie vragen of er gedacht is aan de mogelijkheid om scholen uit het primair onderwijs te betrekken in het experiment met doorlopende leerlijnen. Zijn er al scholen in het primair onderwijs die nauw met het voortgezet onderwijs samenwerken en via die samenwerking een soort doorlopende leerlijn hebben opgezet? Zijn hier ook ervaringen en *best practices* van bekend, zo vragen deze leden. Ook vernemen zij graag wat de voor- en nadelen zouden zijn van het betrekken van het primair onderwijs in het experiment met de doorlopende leerlijnen.

De leden van de SP-fractie merken op dat het met dit besluit ook mogelijk wordt om de vakmanschapsroute te volgen naar mbo-3, waar voorheen enkel een route naar mbo-2 mogelijk was. De leden vragen waarom dit niet vanaf het begin af aan al mogelijk was. Wat is de reden dat het kabinet dit nu wel mogelijk maakt, zo vragen zij. De leden maken uit de brief en het ontwerpbesluit op dat het experiment tot nu toe goed loopt en dat er veel vraag naar is vanuit de scholen. Deelt het kabinet deze constatering, zo vragen zij. Op hoeveel scholen loopt dit experiment tot nu toe en hoeveel leerlingen doen hier aan mee, vragen de leden vervolgens. Ook willen zij weten wat het kabinet kan zeggen over de resultaten tot nu toe. Welke cijfers zijn hierover bekend, zo vragen zij. Hoeveel leerlingen gaan er naar verwachting starten met de uitbreiding van het experiment? Het kabinet laat nu de vmbo- en mbo-instellingen vanuit de reguliere bekostiging zelf opdraaien voor de uitvoeringskosten, zo stellen deze leden vast. Waarom kiest het kabinet hiervoor? Is het niet wenselijk om het voor vmbo- en mbo-instellingen aantrekkelijk te maken om met dit experiment te starten, als blijkt dat er veel behoefte aan is, zo vragen de voornoemde leden.

De leden van de CDA-fractie willen graag weten of een belangrijk knelpunt bij de eerdere vm2-trajecten¹ met deze uitbreiding wordt opgelost. Het gaat deze leden er om dat instellingen er nu vaak tegen aan lopen dat zij vanwege deze experimenten onder twee onderwijsinspectie-regimes vallen: zowel van het voortgezet onderwijs, als van het middelbaar beroepsonderwijs. De leden verkrijgen graag een toelichting en indien nodig toelichting indien dit knelpunt niet wordt geadresseerd. De leden willen ook graag weten hoe dit zit met de verschillende cao's waaronder de scholen en instellingen die aan de experimenten mee doen vallen. De leden wijzen er op dat er verschillen zijn tussen de cao's voor het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs. Zij verkrijgen graag een toelichting op dit punt.

De leden van de D66-fractie hechten veel waarde aan de beroepspraktijkvorming tijdens de scholing. Het is een onmisbaar deel van de opleiding om de scholieren voor te bereiden op de arbeidsmarkt. De leden constateren dat in de doorlopende leerroutes deze vorming behouden blijft. In reactie op eerdere vragen of er voldoende werkplekken en praktijkplaatsen zijn, antwoordde de Minister: «ze moeten er wel zijn»². Hier zijn al veel vragen over gesteld, en vorig jaar kwam in het nieuws dat bepaalde mbo-instellingen inschrijvingen afwezen omdat er niet genoeg stageplekken voor hen zouden zijn. Heeft het kabinet er zicht op of die problemen nog steeds spelen? Wat voor maatregelen kan het kabinet treffen om ervoor te zorgen dat iedereen in de doorlopende leerlijnen zicht heeft op een stage? Voorts vragen de leden waarom de klokuren beroepspraktijkvorming voor een doorlopende leerroute van drie jaar voor zowel de bol- als de bbl-variant³ relatief veel minder is dan de doorlopende leerroutes met een langere studieduur. De leden kunnen zich vinden in de inhoud van de doelstellingen van het experiment als bedoeld onder artikel 4 in de nota van toelichting. Echter, de verwoording van de doelstellingen zijn zeer vaag en kunnen naderhand nauwelijks getoetst worden om te bekijken in hoeverre de aanpak van het kabinet bij heeft gedragen aan het behalen van de doelstellingen. Is de Minister bereid doelstellingen SMART⁴ te formuleren, bijvoorbeeld als het gaat om het terugdringen van het aantal schoolverlaters? Bij een dergelijke alternatieve formulering worden de doelstellingen daadwerkelijk meetbaar. De leden zouden graag zien dat het kabinet haar ambitie toont, en dat ze deze ambitie vertaalt naar achteraf controleerbare doelstellingen. De leden missen in de nota van toelichting de verwachte veranderende rol van de leerkrachten dankzij de wijziging van het Besluit experimenten doorlopende leerlijnen op de werkdruk van docenten. Zijn er überhaupt veranderingen voor de leerkracht in termen van werkdruk, aantal uren, grootte van de groepen? Heeft het kabinet hier zicht op, wellicht met het vm2-experiment in het achterhoofd, zo vragen deze leden.

II. Antwoorden van de Minister en Staatssecretaris

Allereerst hartelijk dank voor de voortvarendheid waarmee de leden van de fracties van de VVD, de SP, het CDA en D66 hebben gereageerd op onze brief van 29 mei jl. (Kamerstuk 30 079, nr. 58). Graag willen wij in het kader van het schriftelijk overleg ingaan op uw vragen en opmerkingen. Daarbij houden wij de volgorde aan van uw verslag.

¹ Vm2-traject: geïntegreerde leerroute vmbo-mbo2

² Kamerstuk 30 079, nr. 57, pg 24.

³ Bol: beroepsopleidende leerweg

Bbl: beroepsbegeleidende leerweg

⁴ SMART: Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch, Tijdsgebonden

Wij zijn destijds gestart met de experimenten voor de doorlopende leerlijnen in het vmbo en mbo om voor jongeren een aantrekkelijke doorlopende leerroute in het beroepsonderwijs mogelijk te maken met een soepele overgang van vmbo naar mbo. De deelname van scholen en instellingen aan het experiment maakt het mogelijk om af te wijken van verschillende onderdelen van de Wet op het voortgezet onderwijs en de Wet educatie en beroepsonderwijs, zodat het eenvoudiger wordt om gezamenlijk een doorlopende leerlijn vmbo-mbo vorm te geven.

De leden van de VVD-fractie vragen of er gedacht is aan de mogelijkheid om scholen uit het primair onderwijs te betrekken in het experiment met doorlopende leerlijnen.

Aangezien dit experiment zich specifiek richt op de overgang van vmbo naar mbo en de problemen daar groter zijn dan bij de aansluiting van het primair onderwijs op het voortgezet onderwijs, is het niet goed denkbaar het primair onderwijs hierin te betrekken. De doorlopende leerroute vmbo-mbo binnen het experiment start immers na de onderbouw. Het derde leerjaar van het vmbo is dus het eerste leerjaar in het kader van het experiment voor de doorlopende leerroute.

Deze leden vragen naar reeds bestaande samenwerking tussen scholen in het primair onderwijs met scholen in het voortgezet onderwijs.

Het kabinet is van mening dat doorlopende leerlijnen van primair naar voortgezet onderwijs, ook met het oog op de referentieniveaus voor Nederlandse taal en voor rekenen, een belangrijk thema zijn. Onder meer geholpen door experts van School aan Zet, richten scholen in het primair en het voortgezet onderwijs zich op het ontwikkelen en het versterken van opbrengstgericht werken en van doorlopende leerlijnen op de basisvaardigheden, gekoppeld aan de referentieniveaus.

De leden van de VVD-fractie vragen vervolgens of daar ook ervaringen en *best practices* van bekend zijn.

Op diverse plaatsen in het land wordt er concreet samengewerkt. De scholen van Openbaar Onderwijs Zwolle (28 voor po en 4 voor vo) werken beleidsmatig samen aan doorlopende leerlijnen voor taal, rekenen en Engels. Deze scholen willen een vertaalslag maken naar de praktijk. In verschillende netwerken gaan zij concreet aan de slag met de methodekeuze en het opzetten van een doorgaan leerlingvolgsysteem.

In Drachten werken binnen het po-vo-verband dertien scholen voor po en een vo-school samen op het gebied van de «plusklas», dyslexie en Engels. In het project Aansluiting PO-VO gaan zij zich richten op rekenonderwijs. Zij doen dit door in bijeenkomsten een globale leerlijn op te stellen waarin doelen voor de bovenbouw van het po en de onderbouw van het vo zijn vastgelegd. Dit zijn niet de enige voorbeelden. Elders in Nederland worden ook vergelijkbare initiatieven genomen. Overigens biedt de Wet referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen reeds het kader dat duidelijk maakt over welke vaardigheden leerlingen aan het eind van de diverse onderwijssoorten dienen te beschikken. Het is aan de scholen hier handen en voeten aan te geven.

De leden van de VVD-fractie vragen wat de voor- en nadelen zouden zijn van het betrekken van het primair onderwijs in het experiment met de doorlopende leerlijnen.

Het kabinet is van mening dat dat geen voordelen zou opleveren, omdat de doorlopende leerroute pas start vanaf het derde leerjaar vmbo en dus niet direct aansluit op het primair onderwijs. Het nadeel zou zijn dat het experiment daarmee te omvangrijk wordt.

De leden van de SP-fractie merken op dat het met dit besluit ook mogelijk wordt om de vakmanschaproute te volgen naar mbo-3, waar voorheen

enkel een route naar mbo-2 mogelijk was. De leden vragen waarom dit niet vanaf het begin af aan al mogelijk was en waarom dit nu wel mogelijk wordt.

De huidige experimenten voor de vakmanschaproute en de technologieroute zijn aangekondigd in de brief Focus op Vakmanschap (Kamerstuk 31 524, nr. 88) en waren een vervolg op de vm2-experimenten, die destijds wisselend succesvol zijn gebleken. Daar waar de samenwerking goed tot stand kwam en ook goed bleef, leidde dit ook tot minder schooluitval en succesvollere trajecten. Echter, er was ook een aantal routes waarbij de samenwerking niet goed van de grond kwam. Hierover hebben wij u gerapporteerd in de evaluatie vm2 (Kamerstuk 30 079, 42). In navolging van vm2 dat zich beperkte tot mbo-2, is vorig jaar het experiment gestart met een vakmanschaproute, dat zich beperkt tot mbo-2 (basisberoepsopleiding). Daarnaast is er toen vanwege het verwachte tekort in de techniek voor gekozen om de technologieroute op mbo-4 (middenkaderopleiding) mogelijk te maken. Het kabinet kiest nu voor een uitbreiding van het experiment door het ook open te willen stellen voor mbo-3. Tijdens de tour van de Minister van OCW langs mbo-instellingen in 2014 en tijdens regionale bijeenkomsten in het kader van de vakmanschap- en technologieroute hebben scholen en instellingen namelijk aangegeven dat zij behoefte hebben aan uitbreiding van de experimenten naar andere niveaus. Zo ontstaat de ruimte om doorlopende leerlijnen in te richten in die sectoren en op die niveaus waar nu nog geen doorlopende leerlijn bestaat. Met het wijzigingsbesluit komt het kabinet tegemoet aan die behoefte.

De leden van de SP-fractie maken uit de brief en het ontwerpbesluit op dat het experiment tot nu toe goed loopt en dat er veel vraag naar is vanuit de scholen.

Het kabinet deelt deze constatering, met daarbij de kanttekeningen dat het experiment nog geen jaar wordt benut, aangezien de eerste leerroutes met dit experiment pas dit schooljaar (2014–2015) van start zijn gegaan en dat er behoefte is aan uitbreiding naar mbo-3, waaraan nog invulling moet worden gegeven.

Dezelfde leden vragen op hoeveel scholen dit experiment tot nu toe loopt en hoeveel leerlingen er aan meedoen.

De volgende cijfers zijn hierover bekend. Binnen de experimentele technologieroute en vakmanschaproute is in 2014–2015 gestart met 72 vakmanschaproutes en 8 technologieroutes. Voor het schooljaar 2015–2016 zijn er 6 extra vakmanschaproutes en 7 extra technologieroutes toegekend. Er zijn in het eerste cohort circa 1.000 leerlingen betrokken bij de experimenten.

Ook willen de leden van de SP-fractie weten wat het kabinet kan zeggen over de resultaten tot nu toe.

De experimenten zullen worden gevolgd met een monitor, bestaande uit jaarlijkse voortgangsrapportages. In 2021 zal een eindrapportage worden opgeleverd. Het is nog te vroeg om resultaten te melden. De eerste leerroutes zijn immers nog maar net gestart.

Het kabinet kan nog geen antwoord geven op de vervolgvraag van de leden van de SP-fractie naar het aantal leerlingen dat naar verwachting zal starten met de uitbreiding van het experiment, omdat er nog geen aanvragen kunnen worden ingediend voor de uitbreidingsmogelijkheden. Er zijn wel al verschillende informatiebijeenkomsten en voorschouwbijeenkomsten voor scholen en instellingen geweest in verband met het kunnen voorbereiden op nieuwe aanvragen. Het is ons voornemen het wijzigingsbesluit zo spoedig mogelijk te publiceren, zodat voor de scholen en instellingen nog tijd resteert om de samenwerking te zoeken, hun aanvraag tot deelname in te dienen, en na een positieve beschikking

vervolgens leerlingen te werven voor het school- en studiejaar 2016–2017. Daarover zal dus pas op dat moment duidelijkheid zijn.

De leden van de SP-fractie vragen waarom het kabinet ervoor kiest de vmbo-scholen en mbo-instellingen zelf te laten opdraaien voor de uitvoeringskosten.

Het kabinet stelt vast dat de scholen en instellingen reeds reguliere bekostiging ontvangen voor de leerlingen die deelnemen in de leerroutes. In dat kader wordt geen extra onderwijs aangeboden waarvoor extra bekostiging wenselijk zou kunnen zijn, maar wordt de aansluiting vmbo-mbo verbeterd. Door geen extra bekostiging beschikbaar te stellen, blijven de financiële voorwaarden binnen en buiten het experiment bovendien gelijk, waarmee de uitkomst van het experiment eenvoudiger kan worden vastgesteld. DUO ondersteunt overigens de deelnemende scholen en instellingen door voorlichtingsmateriaal te ontwikkelen en door hen te begeleiden bij de uitvoering en ontwikkeling van de experimenten.

In reactie op de stelling van de leden van de SP-fractie dat het wenselijk is om het voor vmbo-scholen en mbo-instellingen aantrekkelijk te maken om met dit experiment te starten, als blijkt dat er veel behoefte aan is, verwijst het kabinet naar het antwoord op de vorige vraag. Het feit dat het experiment onder de reguliere bekostiging valt, heeft tot nu toe geen effect gehad op de aantrekkelijkheid van de routes.

De leden van de CDA-fractie willen graag weten of een belangrijk knelpunt bij de eerdere vm2-trajecten met deze uitbreiding wordt opgelost. Het gaat deze leden er om dat instellingen er nu vaak tegen aan lopen dat zij vanwege deze experimenten onder twee onderwijsinspectie-regimes vallen: zowel van het voortgezet onderwijs, als van het middelbaar beroepsonderwijs. De leden verkrijgen graag een toelichting en indien nodig toelichting indien dit knelpunt niet wordt geadresseerd.

Het kabinet beaamt dat dit in het verleden een knelpunt is geweest. Daarmee wordt nu echter rekening gehouden. De inspectie zal namelijk toezicht houden op de experimenten door middel van een themaonderzoek. Daarbij zal de inspectie rekening houden met de kwaliteitsaspecten die specifiek van belang zijn voor de experimenten en die zowel deel uitmaken van de bestaande Toezichtkader VO 2013 als het Toezichtkader MBO 2012.

Daarnaast bevat artikel I, onderdeel E, van het wijzigingsbesluit een wijziging van artikel 5, derde lid, van het Besluit experimenten doorlopende leerlijnen vmbo-mbo 2014–2022, waarmee is beoogd een verduidelijking te bieden van de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de deelnemende school en instelling. Welk toezichtkader de basis zal bieden voor de te gebruiken toezichtindicatoren volgt uit die verantwoordelijkheidsverdeling. Het themaonderzoek wordt tevens gebruikt om inzicht te krijgen hoe het toezicht op doorlopende leerlijnen in de toekomst het beste vormgegeven kan worden. Daarbij rekening houdend met het streven de waarderingkaders vo en mbo meer op elkaar af te stemmen.

De leden van de CDA-fractie willen graag weten van het kabinet hoe het zit met de verschillende cao's waaronder de scholen en instellingen die aan de experimenten mee doen vallen. Deze leden wijzen er op dat er verschillen zijn tussen de cao's voor het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs.

Het kabinet wijst erop dat het Besluit experimenten doorlopende leerlijnen vmbo-mbo 2014–2022 geen veranderingen aanbrengt in de bestaande cao's, die naar hun aard betrekking hebben op de rechtsverhouding tussen de school of instelling en haar werknemers. De verschillen tussen beide cao's kunnen dus niet met dit Besluit worden weggenomen.

De leden van de D66-fractie hechten terecht veel waarde aan de beroepspraktijkvorming tijdens de opleiding en vragen of naar aanleiding van berichtgeving in de media in 2014 waarbij enkele mbo-instellingen inschrijvingen hebben afgewezen, omdat er niet genoeg stageplekken zouden zijn, of het kabinet weet of die problemen nog steeds spelen. Het kabinet is hiermee bekend; mbo-instellingen moeten leerlingen een passende plek kunnen aanbieden. Het kan door de regionale arbeidsmarktsituatie voorkomen dat de opleiding van de voorkeur van de student vol is of dat er onvoldoende stageplekken zijn. In dat geval moet de mbo-instelling samen met de student kijken naar een passend alternatief.

Voorts vragen dezelfde leden waarom de klokuren beroepspraktijkvorming voor een doorlopende leerroute van drie jaar voor zowel de bol als de bbl-variant relatief veel minder is dan de doorlopende leerroutes met een langere studieduur.

Dit verschil wordt veroorzaakt door het afnemende relatieve gewicht van de vmbo-component naarmate een leerroute langer duurt en omdat voor het minimum aantal uren beroepspraktijkvorming de wettelijke minimumnormen zijn overgenomen uit de Wet educatie en beroepsonderwijs. Dit betekent dat bijvoorbeeld een doorlopende leerroute van 5 jaren naar een middenkaderopleiding (mbo 4) in de bol-variant ten minste 900 praktijkuren dient te omvatten. Dat is gelijk aan het aantal beroepspraktijkvormingsuren voor een middenkaderopleiding buiten het experiment volgens de wet. Het gaat overigens steeds om minimumnormen. Bij een driejarige leerroute is er dus in feite een vmbo-component van twee jaren en een eenjarige beroepsopleiding, waarvoor de wet dan 250 of 610 klokuren beroepspraktijkvorming vereist in de bol- respectievelijk bbl-variant. Kortom, naar mate de route langer duurt is het vmbo-aandeel binnen de doorlopende leerroute relatief kleiner, en het aandeel mbo en dus ook beroepspraktijkvorming groter.

De leden van de D66-fractie merken op zich te kunnen vinden in de inhoud van de doelstellingen van het experiment. Zij vinden de doelstellingen echter zeer vaag waardoor er volgens hen naderhand nauwelijks getoetst kan worden in hoeverre de aanpak van het kabinet heeft bijgedragen aan het behalen van de doelstellingen. Zij vragen daarom of de Minister bereid is de doelstellingen SMART te formuleren, bijvoorbeeld als het gaat om het terugdringen van het aantal schoolverlaters, zodat de doelstellingen daadwerkelijk meetbaar worden. Deze leden zouden graag zien dat het kabinet zijn ambitie toont, en dat het deze ambitie vertaalt naar achteraf controleerbare doelstellingen.

Vooraf heeft het kabinet geen kwantitatieve doelstellingen geformuleerd, omdat de resultaten van dit experiment ook in het licht moeten worden gezien van grotere beleidsdoelstellingen zoals verbetering doorstroom, vermindering schooluitval en het aantrekkelijker maken van het mbo. Het kabinet acht het daarom niet noodzakelijk om de zeven doelstellingen anders te formuleren. Hierbij wordt benadrukt dat het experiment nauwlettend wordt gevolgd door middel van een jaarlijkse monitor. Hierdoor zullen voldoende kwantitatieve gegevens worden opgeleverd zoals over schooluitval en doorstroom, die weer zullen worden gebruikt bij de eindrapportage. Hiermee kan naar de mening van het kabinet achteraf worden vastgesteld in hoeverre het experiment heeft bijgedragen aan de doelstellingen.

Dezelfde leden missen in de nota van toelichting de verwachte veranderende rol van de leerkrachten vanwege de wijziging van het Besluit experimenten doorlopende leerlijnen vmbo-mbo 2014–2022 op de werkdruk van docenten. Zij vragen zich af of er überhaupt veranderingen merkbaar zullen zijn voor de leerkracht in termen van werkdruk, aantal uren, grootte van de groepen, wellicht met het vm2-experiment in het achterhoofd, zo vragen deze leden.

Onderwijsinnovatie als een investering in kwaliteit vraagt van docenten altijd om meer inzet. Als de balans tussen investering en resultaat zoek is, kan dit de werkdruk verhogen. Het is aan de schoolleiding om hier een strategie te kiezen, die er voor zorgt dat de verhouding tussen inzet en opbrengst goed in balans blijft. Uit schriftelijke vragenlijsten voor de monitor vm2 en de case studies die indertijd in het kader van de monitor vm2 zijn uitgevoerd, zijn geen concrete gegevens over werkdruk voor docenten te achterhalen. De monitor richtte zich vooral op de effectmeting van vm2. De case studies gingen dieper in op de organiseerbaarheid voor de samenwerkende scholen en instellingen. Uit de schriftelijke vragenlijsten en de interviews met docenten komt als algemeen beeld wel naar voren dat docenten aangaven dat ze door hun management gefacilieerd moesten worden qua tijd. Naar aanleiding van deze vraag zal het kabinet nagaan of het facet werkdruk en de gevolgen voor het personeel kan worden meegenomen in de monitor vakmanschaproute en beroepsroute.