
Vergaderjaar 2010 - 2011

32 316 Wijziging van onder meer de Wet educatie en beroepsonderwijs inzake de beroepsgerichte kwalificatiestructuur

B

**VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE
COMMISSIE VOOR ONDERWIJS, CULTUUR
EN WETENSCHAP¹**

Vastgesteld 13 september 2011

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

1. Inleiding

De leden van de **VVD**-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij hebben daarover nog een vraag. Voor het overige achten deze leden dit wetsvoorstel voldoende behandeld door de Tweede Kamer.

De leden van de **PvdA**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel en het daarover gevoerde debat in de Tweede Kamer. In sommige onderdelen van het wetsvoorstel, zoals de entreekwalificatie en de introductie van

¹ Samenstelling:

Holdijk (SGP), Dupuis (VVD), Linthorst (PvdA), Kox (SP), Essers (CDA), Thissen (GL), Nagel (50PLUS), Van Bijsterveld (CDA), Duthler (VVD), Huijbregts-Schiedon (VVD), Koffeman (PvdD), Kuiper (CU), Schaap (VVD), Smaling (SP), Flierman (CDA) (*voorzitter*), Lokin-Sassen (CDA), Backer (D66), Th. de Graaf (D66), Ganzevoort (GL) (*vice-voorzitter*), De Lange (OSF), Ter Horst (PvdA), Koole (PvdA), Sent (PvdA), Van Strien (PVV), Sørensen (PVV), Frijters-Klijnen (PVV)

opleidingsdomeinen, kunnen deze leden zich volledig vinden. Op andere onderdelen hebben zij nog enkele vragen.

De leden van de **CDA**-fractie hebben met gemengde gevoelens kennisgenomen van het voorliggend wetsontwerp. Zij stellen vast dat de wet - in de terminologie van de memorie van toelichting - een sluitstuk van het invoeringsproces van het competentiegericht onderwijs (CGO) is. Dat proces is al in 2001/2002 begonnen met experimenten, die in 2005 een wettelijke basis kregen. Het voorliggend wetsontwerp is bedoeld om het CGO definitief in het mbo in te voeren. Deze leden hebben over het wetsontwerp nog een aantal vragen.

De leden van de **ChristenUnie**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van dit wetsontwerp. Het wetsontwerp heeft een lange aanloop gehad en was reeds begin 2010 gereed voor parlementaire behandeling. Zij hebben over het ontwerp van wet nog een aantal vragen.

2. Algemeen

Uit het debat in de Tweede Kamer bleek dat verschillende partijen vragen hadden bij de omvang en de gedetailleerdheid van de criteria met betrekking tot de beroepsgerichte kwalificatie. De leden van de **PvdA**-fractie vragen de regering hoe de gedetailleerde criteria zich verhouden tot de autonomie van de schoolbesturen.

De leden van de **CDA**-fractie constateren dat uit de stukken bij de wetgeving op geen enkele wijze blijkt welke problematiek aanleiding gaf tot de voorliggende wetgeving en welke vraagstukken de regering daarmee denkt op te lossen. Deze leden zien deze toelichting graag alsnog tegemoet. Daarbij is - juist bij vernieuwingen in het mbo - uiteraard ook de opvatting van het veld of het bedrijfsleven van groot belang. Graag vernemen deze leden hoe het bedrijfsleven bij de ontwikkeling van het CGO en bij de huidige stand van zaken is betrokken. Ook vernemen zij graag hoe in die kring het CGO thans wordt beoordeeld.

In dit kader rijst bij deze leden ook de vraag of de oorspronkelijke ambities waargemaakt kunnen worden, nu de regering inmiddels in het 'actieplan mbo'² het voornemen heeft geformuleerd om veel opleidingen in looptijd terug te brengen van vier naar drie jaar. Hoe verhoudt dit voornemen zich tot de oorspronkelijke ambities, zo vragen deze leden aan de regering.

In de afgelopen jaren is de nodige, forse kritiek op het CGO geuit, constateren de leden van de **CDA**-fractie. Parallel aan deze kritiek verscheen de rapportage van de commissie-Dijsselbloem over vernieuwingen in het onderwijs. In het 'actieplan mbo' heeft de regering hierop een reactie geformuleerd. Volgens deze leden lijkt het erop dat de regering naar aanleiding van de kritiek tot een aantal aanzienlijke bijstellingen komt. Deelt de regering deze opvatting? Hoe wordt in dit kader de omstandigheid beoordeeld, dat de experimenten in het beroepsonderwijs inmiddels bijna de gehele mbo-sector omvatten? Betekent de koerswijziging dat een achteraf als minder gewenst beoordeelde ontwikkeling, voor bijna de gehele sector en dus voor heel veel leerlingen, van toepassing was?

De leden van de **ChristenUnie**-fractie willen weten of er, sinds de indiening van dit wetsvoorstel en de parlementaire behandeling daarvan in 2011, gewijzigde inzichten zijn met betrekking tot de invoering van het CGO. Deze leden constateren dat er voortdurend zorg is over de beheersing van basisvaardigheden, onder meer op het gebied van taal en rekenen. Hoe kijkt de regering aan tegen de spanning die er bestaat tussen competentiegericht leren en het aanleren van basisvaardigheden, onder meer op het gebied van taal en rekenen? Wat zijn de resultaten van de competentiegerichtete

² Kamerstukken II 2010/11, 31 524, nr. 88, 'actieplan mbo 'Focus op Vakmanschap 2011-2015'.

kwalificatiestructuur? Wat zijn de uitkomsten van de experimenten die al meer dan vijf jaar duren? Kan er iets gezegd worden over de tevredenheid van het bedrijfsleven met deze vorm van vakonderwijs? Is de afstand tussen onderwijs en arbeidsmarkt aantoonbaar verkleind door de invoering van CGO? Wat zijn de ervaringen in de paritaire commissies die de kwalificatiedossiers vaststellen? Hoe verhoudt deze vorm van samenwerking met het mbo zich tot vormen van 'learning on the job', binnen de omgeving van het eigen bedrijf?

De leden van de ChristenUnie-fractie willen graag weten op welke wijze de inhoud van de kwalificatiedossiers wordt ingericht, met het oog op doorstroming naar het hbo. Het succes van het werken met een competentiegerichte kwalificatiestructuur in het gehele beroepsonderwijs staat of valt met een verstandhouding tussen het mbo en hbo over de inrichting van die kwalificatiestructuur. Vindt er op dit punt overleg en afstemming plaats, zodat er eenzelfde 'competentietaal' wordt gesproken? Zijn de beroepssectoren in gelijke mate betrokken bij de bezinning op de inrichting van het onderwijs in het hbo, in samenhang met de kwalificatiestructuur in het mbo? Legt deze op doorstroming gerichte ontwikkeling het hbo niet te zeer vast op een onderwijsvorm, die wel voor het mbo goede vruchten kan afwerpen, maar voor het hbo onvoldoende oplevert in termen van kennisopbouw en theoretisch inzicht? Graag een reactie van de regering.

3. Onderwijskwaliteit

De leden van de **VVD**-fractie vragen of de voorgestelde wijzigingen in de vakdiploma's betekenen dat de kwaliteit van het vakonderwijs in feite naar beneden gaat, nu de diploma's worden aangepast aan de lage prestaties van de leerlingen. Dat is in de ogen van deze leden onwenselijk. Graag een reactie van de regering.

Tijdens het debat in de Tweede Kamer is door de regering erkend dat sommige scholen het CGO hebben misbruikt om op een goedkopere manier aan hun onderwijsverplichtingen te voldoen. Inmiddels kondigt een aantal scholen aan dat de budgettaire krapte hen dwingt te bezuinigen op de (kwantitatieve of kwalitatieve) personeelsformatie. Kan de regering aan de leden van de **PvdA**-fractie aangeven hoe zij denkt te voorkomen dat dit ten koste gaat van de kwaliteit van het onderwijs? Deze leden onderschrijven het uitgangspunt dat de overheid gaat over het 'wat' en de scholen over het 'hoe'. Zij menen echter dat het feit dat de overheid deze opleidingen bekostigt, ook impliceert dat enerzijds scholen daadwerkelijk in staat moeten zijn het onderwijs naar behoren in te richten en anderzijds dat de overheid kwaliteitseisen mag stellen.

De leden van de **CDA**-fractie hechten aan de betrokkenheid en expertise van docenten. De betrokkenheid van docenten is bij de behandeling in de Tweede Kamer reeds uitvoerig aan de orde geweest. Daarnaast is echter ook de vraag naar de kwaliteit van de docenten uitermate belangrijk. Het is de vraag in hoeverre docenten in het mbo in staat zijn om juist de context van de beroepspraktijk en de toepassing van kennis in die context, voldoende vorm te geven. Vergt dat niet een actieve en recente kennis van de beroepspraktijk? Is die daadwerkelijk bij de meeste docenten aanwezig? Graag vernemen deze leden hoe de regering dit punt beoordeelt. Zijn er voldoende faciliteiten om docenten 'bij de les' te houden als het gaat om de ontwikkelingen in de praktijk? Bovendien vergt het CGO gaande de opleiding een geleidelijke verschuiving van verantwoordelijkheid van de docent naar de leerling. Zijn partijen (met name docenten, maar ook leerlingen) daartoe in staat?

4. Invoering CGO

Uit het debat met de Tweede Kamer bleek dat verschillende partijen verwachten dat de criteria met betrekking tot de beroepsgerichte kwalificatie, na afloop van de evaluatieperiode waarschijnlijk aangepast

zullen worden. De leden van de **PvdA**-fractie willen graag weten waarom dit wetsvoorstel nu van kracht zou moeten worden, als aanpassing van het wetsvoorstel al op afzienbare termijn te verwachten valt. Zij vragen dit met name omdat aanvaarding van het wetsvoorstel ook betekent dat opleidingen niet meer gericht mogen zijn op eindtermen. Wat zou er - zo vragen zij de regering - gebeuren als de huidige regeling, waarbij onderwijs gericht op kwalificaties bestaat naast onderwijs gericht op eindtermen, verlengd zou worden? Biedt een dergelijke optie niet de mogelijkheid om de kinderziekten uit het op kwalificaties gericht onderwijs te halen, alvorens deze voor alle opleidingen verplicht te stellen?

De leden van de **CDA**-fractie vragen zich af of de invoering van het CGO en regeling daarvan voor onbepaalde tijd in wetgeving, zoals in dezen beoogd, het sluitstuk van een gefaseerde invoering mag zijn. Wetgeving, zo menen deze leden, dient een kader voor invoering van veranderingen en vernieuwingen te scheppen en behoort niet als sluitstuk te worden beschouwd. Experimenten met nieuwe ontwikkelingen kunnen alleen geloofwaardig zijn indien ze op beperkte schaal worden toegepast, zodat een grote controlegroep in het bestaande stelsel blijft functioneren. In het onderhavige geval is het CGO inmiddels in meer dan 84% van de opleidingen ingevoerd. Van een reële mogelijkheid om deze wetgeving wel of niet in te voeren is dan ook eigenlijk geen sprake meer, constateren deze leden. Graag vernemen zij hoe de regering in dit opzicht het begrip 'experiment' duidt en in hoeverre zij bijvoorbeeld een substantiële controlegroep van belang acht.

De door dit kabinet en voormalige kabinetten gevolgde werkwijze bij de invoering van het CGO komt helaas vaker voor, maar verdient zeker geen schoonheidsprijs, menen deze leden. Graag zien zij dat de regering in een nadere beschouwing nog eens reflecteert op het onderhavige wetgevingsproces, dat zoals gezegd, eerder als sluitstuk dan als kaderstellende regeling vooraf moet worden beschouwd. Die beschouwing hoeft zich niet te beperken tot de onderwijswetgeving - hoewel enige vergelijking met de toenmalige experimenten en invoering van de zogenaamde 'Mammoetwet' interessant kan zijn.

De invoering van een competentiegerichte kwalificatiestructuur is een 'ingrijpend en complex traject', zo lezen de leden van de **ChristenUnie**-fractie in de memorie van toelichting.³ Er wordt van docenten een geheel andere wijze van werken vereist. Zij vormen daarmee de kritische succesfactor voor de invoering van dit nieuwe systeem en de cultuurverandering die beoogd wordt, aldus deze leden. Op welke wijze is er aandacht voor de begeleiding en scholing van docenten die dit complexe traject tot een succes kunnen maken? Zijn hierover gegevens bekend? Graag een reactie van de regering.

5. Uitvoerbaarheid

De zogenaamde kwalificatiedossiers leiden naar het oordeel van de leden van de **CDA**-fractie tot een aanzienlijke bureaucratie. Ieder dossier op zich is al zeer omvangrijk en herziening daarvan leidt dan ook tot een forse werklast. Inmiddels is van jaarlijkse herziening geen sprake meer, maar ook de vijfjarige herzieningstermijn roept vragen op. Ligt het niet voor de hand om het betrokken beroepsveld zelf te laten bepalen wanneer een kwalificatiedossier aan herziening toe is en derhalve de looptijd 'zonder tegenbericht' aanzienlijk te verlengen, zo vragen deze leden. Zij vermoeden dat daarmee de nodige bureaucratie kan worden voorkomen. Is bij de totstandkoming en toetsing van dossiers overigens voldoende de inbreng van het afnemend veld gewaarborgd? Blijkens het 'actieplan mbo' vindt de regering het huidig aantal kwalificatiedossiers te veel. Is er in dat opzicht een doelstelling ten aanzien van de reductie bepaald, dan wel een beoogd aantal dossiers in definitieve setting?

Het is de leden van de **CDA**-fractie opgevallen dat de regering de administratieve lastendruk tamelijk beperkt interpreteert. Hoe ziet zij de daadwerkelijke werklast, inclusief gevolgen voor de bedrijfsvoering

³ Kamerstukken II 2009/10, 32316, nr. 3, p. 22.

van mbo-instellingen, voor zover voortkomend uit het CGO en alles wat daarmee samenhangt, zoals het opstellen en herzien van kwalificatiedossiers en het toepassen van de uit CGO voortvloeiende werkwijze?

6. Tot slot

Ten aanzien van de arbeidsmarktkwalificerende assistentenopleiding, zouden de leden van de **CDA**-fractie graag nog eens toegelicht zien wat met deze uitstroomvariant in de praktijk wordt beoogd. Voor welke leerlingen is deze opleiding bedoeld en wat is het perspectief voor hen op de arbeidsmarkt, dan wel in een vervolgopleiding? Wat zijn de eerste ervaringen met deze onderwijsvorm dan wel opleiding? Graag een reactie van de regering.

Er is in het verleden diverse malen gepleit voor invoering van 'vakscholen', onder andere voor jongeren met een arbeidsbeperking. Ook voor jongeren met een arbeidsbeperking is het van belang een startkwalificatie of entreekwalificatie te behalen, menen de leden van de **ChristenUnie**-fractie. In de afgelopen jaren zijn op dit punt nieuwe initiatieven ontstaan. Deze leden hebben hierover in de vorige zittingsperiode vragen gesteld aan de minister van SZW. Kan door de regering worden aangegeven op welke wijze het vakonderwijs zich verhoudt tot hetgeen is beoogd met deze wet?

De leden van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap zien de reactie van de regering op de gestelde vragen en opmerkingen met belangstelling tegemoet.

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

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