

Vergaderjaar 2011–2012

32 316

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

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 21 oktober 2011

1. Inleiding

De regering dankt de leden van de fracties van de VVD, de PvdA, het CDA en de ChristenUnie voor hun bijdrage aan het voorliggende wetsvoorstel. Hierna ga ik, mede namens de minister van Economische zaken, Landbouw en Innovatie, in op de vragen en opmerkingen. Daaraan voorafgaand wil ik nog even stilstaan bij enkele punten die bij de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer aan de orde waren.

In de eerste plaats betrof dat de rol van competenties in het beroeps- onderwijs en de vraag of het element van de houdingsaspecten niet een te zware betekenis heeft gekregen ten opzichte van harde kennis en vaardigheden. Wanneer in verband met het onderhavige wetsvoorstel wordt gesproken over competenties, wordt niet bedoeld op louter houdingsaspecten. Competenties vormen het ordeningsprincipe van het totaal aan kennis, vaardigheden en houding dat moet leiden tot competente beroepsbeoefenaars. Je bent competent als je over de juiste kennis, vaardigheden en houding beschikt. Om te benadrukken dat het gaat om al die elementen heb ik een (tweede) nota van wijziging ingediend (Kamerstukken II 2010/11, 32 316, nr. 12), waarmee ik de term «competentiegerecht» uit het opschrift van het wetsvoorstel heb geschrapt.

De essentie van de kwalificatiestructuur is een beschrijving, voor een set beroepen, van de eisen waaraan beginnende beroepsbeoefenaren moeten voldoen. Vakkennis en vaardigheden staan daarbij centraal. De kwalificatiedossiers dienen zo vormgegeven te zijn dat de relatie tussen kennis, vaardigheden en houding helder wordt.

Ten tweede betrof dat de mogelijke gedetailleerdheid van de kwalificatiedossiers en de daarmee samenhangende afvinkcultuur. Op het eerste oog lijkt een kwalificatiedossier een lijvig boekwerk. Echter, gelet op het feit dat in kwalificatiedossiers vaak de kwalificatie-eisen voor meerdere beroepen beschreven staan, valt dit in de praktijk mee. Daarnaast kennen kwalificatiedossiers een vaste beschrijving die per kwalificatie wordt

gehanteerd. Overigens zal ik bewaken dat we niet te ver doorschieten in het vastleggen van regels voor de kwalificatiedossiers: ik kan en zal daar bij ministeriële regeling voorschriften voor geven.

Ten slotte de schijnbare onvermijdelijkheid dat deze kwalificatiestructuur ook tot een bepaalde didactiek leidt. Zoals ik ook al in mijn brief aan de Tweede Kamer van 13 mei 2011 (Kamerstukken II 2010/11, 32 316, nr. 19) heb aangegeven, tonen goede voorbeelden de didactische ruimte en diversiteit aan die binnen de beroepsgerichte kwalificatiestructuur mogelijk zijn.

2. Algemeen

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering hoe de gedetailleerde criteria met betrekking tot de beroepsgerichte kwalificatie zich verhouden tot de autonomie van de schoolbesturen.

Er zijn in de kwalificatiedossiers geen voorschriften opgenomen over de wijze waarop de onderwijsinstelling de geformuleerde eisen moet verwerken in het onderwijsprogramma (het «hoe» van het beroeps-onderwijs). Er is niets opgenomen over de didactiek of bijvoorbeeld studiebelastinguren per kerntaak. Onderwijsinstellingen zijn vrij om hier zelf invulling aan te geven. Het Coördinatiepunt toetst expliciet alle kwalificatiedossiers op deze voorwaarden. De autonomie van instellingsbesturen om hun eigen onderwijs vorm te geven, wordt daarom op geen enkele wijze aangetast door de invoering van op kwalificatiedossiers gebaseerde beroepsopleidingen.

Een kwalificatiedossier bestaat uit verschillende delen die gericht zijn op verschillende doelgroepen. Voor de onderwijsinstelling zijn niet alle delen van even groot belang bij de invulling van het onderwijs en de verantwoording richting de Inspectie van het Onderwijs. De meest centrale delen in het kwalificatiedossier zijn de delen B en C waarin beschreven wordt wat een gediplomeerde moet kunnen en kennen wanneer hij of zij op de arbeidsmarkt begint. Deze eisen worden door de minister vastgesteld (het «wat» van het beroepsonderwijs).

De kwalificatiedossiers hebben ook een belangrijke communicatiefunctie richting het onderwijs. Ze dienen als basis voor de organisatie van het onderwijs, leerplannen, examens en lesmateriaal. Dit betekent dat ze in balans moeten zijn: geschikt voor de bestuurders en teamleiders maar ook voor de docenten.

De leden van de CDA-fractie vragen om een toelichting op de problematiek die aanleiding gaf tot de voorliggende wetgeving en de vraagstukken die regering daarmee denkt op te lossen. Zij vernemen graag hoe het bedrijfsleven bij de ontwikkeling van het CGO en bij de huidige stand van zaken is betrokken en hoe in die kring het CGO thans wordt beoordeeld.

De nieuwe kwalificatiestructuur is ontwikkeld omdat er sprake was van meerdere problemen. Ten eerste constateerde het bedrijfsleven eind jaren 90 dat het middelbaar beroepsonderwijs (mbo) onvoldoende aansloot op de arbeidsmarkt. Ten tweede was er kritiek op de eindtermen; die waren niet robuust, flexibel en transparant genoeg. Zoals al in de memorie van toelichting op het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet educatie en beroepsonderwijs inzake experimenten op het gebied van kwalificaties en opleidingen (Kamerstukken II 2004/05, 29 880, nr. 3) werd uiteengezet, was een vernieuwing van de kwalificatiestructuur noodzakelijk. In genoemd wetsvoorstel werd het voorliggende wetsvoorstel al aangekondigd. Sinds de totstandkoming van de desbetreffende wet (Stb. 2005, 203) is hard gewerkt aan de nieuwe kwalificatiedossiers en de ontwikkeling van op de nieuwe kwalificatie-eisen gebaseerde opleidingen. De essentie van de

nieuwe kwalificatiestructuur is dat vakkennis, vaardigheden en beroepshouding in samenhang met elkaar zijn uitgewerkt. De ontwikkeling van kwalificatiedossiers is de taak van de kenniscentra beroepsonderwijs bedrijfsleven (kenniscentra) en geschiedt altijd in samenwerking met het bedrijfsleven. Voorstellen voor kwalificaties worden vastgesteld in de paritaire commissies die aan de kenniscentra zijn verbonden. Elke paritaire commissie bestaat uit maximaal twaalf leden, waarvan de helft van de leden het onderwijsveld vertegenwoordigt en de andere helft het bedrijfsleven (de sociale partners). Om de samenwerking tussen onderwijs en bedrijfsleven verder te intensiveren zijn VNO-NCW, MKB-Nederland, MBO Raad, AOV, CNV en COLO voornemens op 1 januari 2012 de Stichting Samenwerking Beroepsonderwijs Bedrijfsleven op te richten. Om de kwaliteit van de kwalificatiestructuur nog verder te verbeteren en nog beter te laten aansluiten op de arbeidsmarkt zal die stichting de regie over de ontwikkeling van de kwalificatiedossiers op zich nemen. Ook in die stichting zijn onderwijs en sociale partners (werkgevers/werknemers) paritair vertegenwoordigd. De betrokkenheid van het bedrijfsleven bij de totstandkoming van kwalificatiedossiers is dus groot.

De leden van de CDA-fractie vragen ook of de oorspronkelijke ambities waargemaakt kunnen worden, nu de regering inmiddels in het Actieplan mbo «Focus op Vakmanschap 2011–2015» (Kamerstukken II 2010/11, 31 524, nr. 88; hierna Actieplan mbo) 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.

Mijn ambitie was en blijft «de basis op orde en de lat omhoog». Met de maatregelen in het Actieplan mbo komt de regering niet terug op de bedoelingen van het voorliggende wetsvoorstel. Met dit wetsvoorstel beoogt de regering (naast onder meer de introductie van opleidingsdoelstellingen) vooral het proces van de totstandkoming en aanpassing van de kwalificatiestructuur te regelen. Kwalificatiedossiers moeten gericht zijn op de eisen die een beroep stelt en op doorstroming naar een vervolgopleiding. Dat betekent dat kwalificatiedossiers (eens in de zoveel tijd; dit is een dynamisch proces) aangepast moeten kunnen worden. Dit staat los van de plannen voor verkorting van de opleidingsduur.

De maatregel om beroepsopleidingen te verkorten en te intensiveren, en specifiek de duur van de middenkaderopleidingen van 4 naar 3 jaar terug te brengen, betekent een wijziging voor de opleidingsprogramma's van de instellingen, maar aan de afstudeereisen van de middenkaderopleidingen wordt niet getornd. Het verkorten en intensiveren van de mbo-4-opleidingen is een maatregel die aansluit bij mijn ambitie om mbo-studenten uitdagender onderwijs te bieden: het aantal lesuren gaat omhoog. Daardoor kan het onderwijsniveau worden behouden. Als een opleiding echt langer moet duren dan 3 jaar, kan er een enkele uitzondering worden gemaakt. Ik heb de Stichting Samenwerking Beroepsonderwijs Bedrijfsleven i.o. gevraagd hierover advies uit te brengen voor 1 december 2012. Een wetsvoorstel inzake de plannen met betrekking tot verkorting en intensivering van opleidingen is in voorbereiding.

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering de mening deelt dat met het Actieplan mbo de regering met een aantal aanzienlijke bijstellingen komt als reactie op de forse kritiek op CGO en de rapportage van de commissie-Dijsselbloem over vernieuwingen in het onderwijs. 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?

Het Actieplan mbo kan niet worden gezien als de reactie op de rapportage van de commissie Dijsselbloem. Naar aanleiding van die rapportage heb ik op 30 mei 2008 aan de Tweede Kamer mijn reactie gegeven (Kamerstukken II 2007/08, 31 007, nr. 17). Met de Tweede Kamer is daar vervolgens meermaals over gesproken.

Het Actieplan mbo is een uitwerking van de maatregelen die zijn afgesproken in het regeerakkoord 2010, waarbij uiteraard wordt voortgebouwd op de ervaringen en de lessen uit het verleden. Ook heb ik de adviezen van bijvoorbeeld de commissie Onderwijs en Besturing BVE (Oudemans) en de commissie Kwalificeren en Examineren (Van Zijl en Hermans) daarbij betrokken.

Ik beoordeel de ontwikkelingen in de mbo-sector van de afgelopen jaren zeker niet als «achteraf minder gewenst». Ook de studenten die de afgelopen jaren zijn uitgestroomd uit experimentele opleidingen hebben naar mijn overtuiging over het algemeen een goede opleiding gehad. Zie ook de Onderwijsverslagen van de Inspectie van het Onderwijs over die jaren. Het is mijn ambitie om de lat nu hoger te leggen. De maatregelen van het Actieplan mbo vormen een voortzetting en aanscherping van mijn eerder ingezette beleid en geen koerswijziging.

Mijn koers is gericht op verbetering van de kwaliteit van het mbo en het aantrekkelijk maken van de leerroute vmbo-mbo ten opzichte van de vmbo-havo-route. Dat vraagt enerzijds een goede beschrijving van wat studenten moeten kennen en kunnen als zij de opleiding verlaten (de kwalificatiestructuur); en anderzijds om professionaliteit van onderwijsgevers en een goede bedrijfsvoering van de instellingen.

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.

Het uitgangspunt bij het wetsvoorstel is: zorgen voor een transparante en flexibele kwalificatiestructuur en voor onderwijs dat opleidt voor een beroep, vervolgonderwijs en burgerschap. Dat inzicht is ongewijzigd. De kwaliteit van de kwalificatiestructuur kan en moet nog verder verbeterd worden. Kennis en vaardigheden staan daarbij voorop. Dit is ook naar voren gekomen tijdens de behandeling van dit wetsvoorstel in de Tweede Kamer en ik heb daarom enkele maatregelen genomen. Ik heb de Stichting Samenwerking Beroepsonderwijs Bedrijfsleven i.o. advies gevraagd voor de verbetering van de kwalificatiestructuur. Maar voor alle duidelijkheid, voor het verder verbeteren van de kwalificatiestructuur hoeft, ook na aanvaarding van dit wetsvoorstel, geen wetswijziging plaats te vinden.

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat er voortdurend zorg is over de beheersing van basisvaardigheden, onder meer op het gebied van taal en rekenen en vraagt hoe de regering aankijkt tegen de spanning die er bestaat tussen competentiegericht leren en het aanleren van basisvaardigheden, onder meer op het gebied van taal en rekenen. Tussen het leren binnen de beroepsgerichte kwalificatiestructuur en het aanleren van basisvaardigheden bestaat geen spanning. Integendeel zelfs. Het mbo leidt op voor de arbeidsmarkt, een vervolgopleiding en burgerschap. Daar horen generieke eisen zoals Nederlandse taal en rekenen onderdeel van te zijn.

De kwaliteit van Nederlandse taal en rekenen moet in het hele onderwijs worden verbeterd en dus ook in het mbo. Over de hele linie zijn er daarom referentieniveaus voor Nederlandse taal en rekenen vastgesteld (Wet referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen, Stb. 2010, 194, in werking getreden op 1 augustus 2010). Vanaf 2013–2014 worden er in het mbo centrale examens taal en rekenen afgenomen. Deze maatregel vraagt om extra inspanning van de instellingen en daarom ontvangen de instellingen

hiervoor de komende jaren financiële ondersteuning en worden taal en rekenen door middel van pilots zorgvuldig geïmplementeerd. Het steunpunt Taal en Rekenen helpt de mbo-instellingen daarbij.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen ook wat de resultaten zijn van de competentiegerichte kwalificatiestructuur en wat de uitkomsten zijn van de experimenten die al meer dan vijf jaar duren. Vanaf 2004 hebben er experimenten plaatsgevonden met beroepsopleidingen, aanvankelijk gebaseerd op kwalificatieprofielen, vanaf 2007–2008 gebaseerd op kwalificatiedossiers. In die tijd zijn de kwalificatiedossiers verder ontwikkeld en aangescherpt, op basis van de bevindingen in de praktijk. In de loop van de tijd zijn er verschillende onderzoeken gedaan naar de vernieuwde opleidingen. Ook de Tweede Kamer zelf heeft onderzoek gedaan naar het invoeringsproces. In de rapportage over het onderzoek, «Onderzoek naar de invoering van de competentiegerichte kwalificatiedossiers in het mbo» (Kamerstukken II 2008–2009, 31 524, nr. 2) wordt onder meer geconstateerd dat er aanvankelijk een gebrek aan regie was en dat het draagvlak onder docenten en studenten niet eenduidig was. Mede naar aanleiding van deze onderzoeken heb ik de regie in handen genomen en de lopende processen bijgestuurd. Zo heb ik besloten de experimenteerperiode te verlengen, zodat scholen meer tijd hadden de beroepsgerichte kwalificatiestructuur te implementeren. Tegelijkertijd werden docenten en studenten sterker bij het proces betrokken. Dit heeft geleid tot grotere steun voor de invoering van de beroepsgerichte kwalificatiestructuur. In mijn opdracht heeft MBO 2010 het draagvlak onder docenten en studenten geïnventariseerd. In enkele publicaties van MBO 2010 is de stand van zaken uiteengezet. In juli 2010 verschenen «Dossiers getoetst en docenten gehoord» en «Competenties stromen in een bedding van kennis». In deze publicaties is aandacht besteed aan de ervaringen van docenten met het werken met de kwalificatiedossiers en de ervaringen van studenten met de opleidingsprogramma's. Van de docenten vindt 61% op kwalificatiedossiers gebaseerd onderwijs beter dan eindtermenonderwijs. De inhoud van de eigen vernieuwde opleidingen wordt door 71% van de docenten als positief ervaren. De ervaringen met de nieuwe kwalificatiestructuur van de studenten zijn niet vertaald in cijfers. De studenten zijn over het algemeen positief over deze kwalificatiestructuur. Als positieve punten werden door de studenten genoemd: «docenten uit het bedrijfsleven kunnen goed hun ervaringen doorgeven, docenten kunnen goed hun vak over brengen; als student moet je het zelf doen, je ontwikkelt doorzettingsvermogen, je leert wat je zelf het beste kan en je leert samenwerken.» Het tevredenheidsonderzoek onder mbo-studenten gehouden door de Jongeren Organisatie Beroepsonderwijs laat hierop specifiek zien dat 61% tevreden is. De mbo-studenten geven de nieuwe opleidingen een 6,9 als rapportcijfer.

De leden van de ChristenUnie-fractie informeren naar de tevredenheid van het bedrijfsleven met deze vorm van vakonderwijs en vragen of de afstand tussen onderwijs en arbeidsmarkt aantoonbaar verkleind is door de invoering van CGO. Zij vragen ook wat de ervaringen zijn in de paritaire commissies die de kwalificatiedossiers vaststellen. Ten slotte vragen zij hoe deze vorm van samenwerking met het mbo zich verhoudt tot vormen van «learning on the job», binnen de omgeving van het eigen bedrijf.

De vernieuwing van de kwalificatiestructuur is ingezet op verzoek van het bedrijfsleven. De klacht was dat het eindtermgerichte onderwijs niet meer voldoende aansloot op de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt. De arbeidsmarkt verandert snel en er is behoefte aan flexibiliteit van de werknemers. Met de invoering van kwalificatiedossiers is er meer

samenhang gebracht tussen theorie en praktijk en is er tegelijk meer ruimte ontstaan voor inkleuring van de beroepsopleidingen als daaraan (bijvoorbeeld op regionaal niveau) behoefte is.

Het bedrijfsleven is aan de voorkant van de invulling van de kwalificatiestructuur nauw betrokken. Ik doel daarbij op de totstandkoming van de kwalificatiedossiers via de paritaire commissies beroepsonderwijs bedrijfsleven, verbonden aan de kenniscentra. In de paritaire commissies wordt afgewogen hoe zowel de herkenbaarheid voor de arbeidsmarkt als de uitvoerbaarheid bij de onderwijsinstellingen kan worden geborgd. Niemand is er bij gebaat als gediplomeerden met hun diploma niet aan de slag kunnen op de arbeidsmarkt.

Uit verschillende reacties blijkt dat het bedrijfsleven in het algemeen van mening is dat de kwalificatiestructuur op hoofdlijnen voldoet. Daarnaast is het belangrijk dat de beroepscompetentieprofielen herkenbaar blijven in de kwalificatiedossiers. De globalere formulering van de kwalificatiedossiers biedt de instellingen de mogelijkheid om opleidingen naar regionale behoefte in te kleuren. Dat geldt in zijn algemeenheid voor alle «crebo-opleidingen»; op de bedrijfsvloer wordt een deel van de opleidingen verzorgd (de beroepspraktijkvorming). Als het bij «learning on the job» gaat om pure bedrijfscursussen, dan betreft dat geen opleidingen die tot de kwalificatiestructuur behoren. Daarover hebben de paritaire commissies geen zeggenschap. Als instellingen dergelijke bedrijfscursussen verzorgen, gaat het om contractactiviteiten van de instelling waarover zij zelf met het bedrijf afspraken maakt.

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 en of er op dit punt overleg en afstemming plaatsvindt, zodat er eenzelfde «competentietaal» wordt gesproken. 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, zo vragen zij.

Het mbo is gericht op drievoudige kwalificering: beroepskwalificatie, kwalificatie voor vervolgonderwijs en kwalificatie voor het functioneren als burger. De kwalificatiedossiers voor de beroepsopleidingen op niveau 4 – die doorstroomrecht voor het hbo geven – zijn breed en generiek opgezet, en bevatten met het oog op die doorstroom onder meer eisen met betrekking tot de Nederlandse taal, rekenen en Engels.

De wet bepaalt al dat kenniscentra in de voorstellen voor kwalificatiedossiers melding maken van de wijze waarop het oordeel van onder andere vertegenwoordigers van aanpalende onderwijsvelden is betrokken.

Ook in de regio zijn veel contacten tussen mbo- en hbo-instellingen erop gericht om te kijken op welke wijze de onderwijsprogramma's op elkaar kunnen aansluiten om de overgang naar het hbo te vergemakkelijken.

Interessante voorbeelden zijn:

- In de regio Twente: ROC van Twente heeft een minor ontwikkeld voor studenten op mbo-4-niveau die willen doorstromen naar het hbo. Tijdens de minor (de vrije ruimte van 20% wordt hiervoor benut) worden studenten voorbereid op het hbo. Ze kunnen extra vakken volgen (bijvoorbeeld Duits voor studenten in de sector Economie) of kunnen verdieping aanbrengen in vakken die van belang zijn in het hbo. ROC van Twente en de Saxion Hogeschool werken intensief samen om de overgang mbo-hbo soepel en efficiënt te laten verlopen.
- In de regio Amsterdam bestaat al geruime tijd een intensieve samenwerking tussen het mbo, de Hogeschool Inholland en de VU op het terrein van gezondheidszorgonderwijs met als doel een krachtige doorlopende leerlijn neer te zetten.
- In de regio Rotterdam hebben de ROC's Albeda en Zadkine samen met de Hogeschool Rotterdam de «Rotterdam Academy» opgericht waarin

zij samen Associate-degreeprogramma's vormgeven en zorgen voor een goede aansluiting tussen mbo en hbo.

De definitieve invoering van Associate-degreeprogramma's in het hbo zal een belangrijke stimulans zijn voor verbetering van de aansluiting tussen mbo en hbo. Verder is er een landelijk netwerk van coördinatoren doorstroom mbo-hbo. Binnen dit netwerk worden initiatieven besproken (wat werkt en wat werkt niet). Men leert van elkaar.

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.

In de wet (artikel 7.2.2, vierde lid, van de WEB) is aangegeven dat de vakopleidingen zich richten op de kwalificatie voor het derde niveau van de beroepsuitoefening. Daarbij is een diploma het erkende bewijs van beheersing van de desbetreffende kwalificatie op het niveau van die kwalificatie. Dat onderdeel van de wet wordt niet gewijzigd. Wel is het mogelijk dat wijzigingen in kwalificatiedossiers ontstaan. Deze wijzigingen in vastgestelde kwalificatiedossiers hebben uitsluitend plaats op basis van wijzigingen op de arbeidsmarkt of als gevolg van (wijzigende) wettelijke beroepsvereisten. Het zijn de paritaire commissies van de kenniscentra die dat in de gaten houden.

Het is dus niet aan de orde dat (het niveau) van de diploma's wordt aangepast aan (lage) prestaties van leerlingen.

Intussentide 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?

Het wetsvoorstel heeft geen budgettaire gevolgen. De instellingen hebben de vrijheid om de onderwijsdidactiek zelf te bepalen (het hoe). Dat betekent dat zij zelf bepalen op welke wijze het onderwijspersoneel wordt ingezet. De kwaliteit van het onderwijs moet hierbij voorop staan. Ik verwacht dat de instellingen dit ook als uitgangspunt nemen. Het beeld dat er budgettaire krapte zou bestaan herken ik niet. Als gekeken wordt naar het saldo van budgettaire plussen en minnen uit het Regeerakkoord is het mbo ontzien. De gemiddelde prijs per mbo-student laat de komende jaren dan ook een lichte stijging zien. Verder is in het Coalitieakkoord «Samen werken, samen leven» (Balkenende IV) voor de beroepsgerichte kwalificatiestructuur structureel circa € 21 miljoen extra beschikbaar gekomen. Deze middelen zijn bestemd voor een succesvolle invoering van de beroepsgerichte kwalificatiestructuur bij mbo-instellingen en tevens voor structurele personele capaciteit op instellingen, voor het meer op maat bedienen van studenten en bedrijfsleven. Daarnaast krijgen de instellingen al enige jaren € 50 miljoen per jaar extra voor Nederlandse taal en rekenen. Verder worden instellingen de komende drie jaar ondersteund door het programmateam MBO15. De Inspectie van het Onderwijs houdt toezicht op de kwaliteit van het onderwijs.

De leden van de CDA-fractie vragen 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. Zij vragen of dat niet een actieve en recente kennis van de beroepspraktijk vergt en of die daadwerkelijk bij de meeste docenten aanwezig is. Bovendien vergt het CGO gaande de opleiding een geleidelijke verschuiving van verantwoorde-

lijkheid van de docent naar de leerling. Zijn partijen (met name docenten, maar ook leerlingen) daartoe in staat, vragen de leden van de CDA-fractie. Aan het verbeteren van de kwaliteit van docenten en onderwijsondersteunend personeel wordt veel aandacht besteed. In het regeerakkoord 2010 is opgenomen dat er ook voor de mbo-sector een beroepsregister komt; periodieke bijscholing wordt dan verplicht voor inschrijving in het register. De totstandkoming van het register zal een belangrijke impuls zijn, ook als het gaat om docenten «bij de les» te houden op het punt van actuele ontwikkelingen in de beroepspraktijk.

In het Actieplan «Leraar 2020 – een krachtig beroep!» (bijlage bij de brief van 23 mei 2011 van de minister en de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aan de Tweede Kamer, Kamerstukken II 2010/11, 32 500 VIII, nr. 176) is het lerarenbeleid verder uitgewerkt. De regering investeert stevig in het lerarenbeleid.

In dit verband wil ik ook wijzen op het professioneel statuut dat als zelfstandige voor onbepaalde tijd bindende overeenkomst is opgenomen in de CAO BVE. In het professioneel statuut erkent het bevoegd gezag de autonomie en verantwoordelijkheid van de medewerker (docent) en het recht om – binnen wettelijke, organisatorische en professionele kaders – zelfstandig en in collegiale samenspraak beslissingen te nemen over de beroepsuitoefening.

De mbo-instellingen zijn met een traject bezig om onderwijsteams de ruimte te geven zelf het onderwijsproces te sturen op basis van een professioneel statuut. Speerpunt daarbij is professionalisering van het team op alle benodigde competenties.

Ten aanzien van de studenten wil ik opmerken dat zowel uit de JOB monitor als uit onderzoek van MBO 2010 onder studenten blijkt dat studenten over het algemeen tevreden zijn over de diversiteit aan onderwijsvormen die wordt aangeboden op de instellingen. Ook heeft JOB steeds aangegeven achter het onderwijs gebaseerd op kwalificatiedossiers te staan.

Los hiervan wordt ook op andere wijze de positie van de student versterkt. Daarbij moet bijvoorbeeld gedacht worden aan de recente inrichting van studentenraden. In het Actieplan mbo is verdere wetgeving aangekondigd op het punt van kwaliteitsborging. Verdere versteviging van de positie van de student via de onderwijsovereenkomst is daarbij ook aan de orde.

4. Invoering CGO

De leden van de PvdA-fractie vragen waarom het wetsvoorstel nu van kracht zou moeten worden (waardoor opleidingen niet meer mogen worden gericht op eindtermen), als al op afzienbare termijn aanpassing te verwachten is. Zij willen weten of het niet beter is om de huidige regeling te verlengen en eerst alle kinderziekten uit het op kwalificaties gericht onderwijs te halen.

Per 1 augustus 2012 vervallen de experimenteerbepalingen die kwalificatiedossiers en op kwalificatiedossiers gebaseerde opleidingen mogelijk maken (artikel 12.1a.5 WEB). De experimenteerperiode liep oorspronkelijk tot 1 augustus 2010 en is met twee jaar verlengd bij wet van 25 juni 2009, Stb. 289. Op 1 augustus 2012 is er acht jaar geëxperimenteerd. Dit is een relatief lange experimenteerperiode.

Het is niet wenselijk om de inwerkingtreding van het wetsvoorstel uit te stellen en de experimenteerperiode nogmaals te verlengen, zodat eindtermgerichte opleidingen nóg langer mogelijk zijn. De eindtermen waarop deze opleidingen zijn gericht, zijn inmiddels sterk verouderd. Bovendien is het niet gewenst om gedurende te lange tijd eindtermgebaseerde opleidingen en op kwalificatiedossiers gebaseerde opleidingen naast elkaar te laten voortbestaan, want dit heeft ook effect op de civiele waarde van een diploma. Daar komt nog bij dat voor verlenging van de

experimenteerperiode een wet in formele zin is vereist. Als deze niet of niet tijdig tot stand zou komen, zijn alleen de bepalingen met betrekking tot de (verouderde) eindtermen van kracht.

De nieuwe kwalificatiestructuur is inmiddels sterk verbeterd. Ook de docenten geven aan dat de huidige kwalificatiestructuur werkbaar is. Uit de rapportage van MBO 2010 «Dossiers getoetst, docenten gehoord» (juli 2010) blijkt dat 71% van de docenten positief is over de eigen vernieuwde opleiding.

Dat neemt niet weg dat het verbeteringsproces nog niet is afgerond. De vorming van een kwalificatiestructuur is een dynamisch proces en nooit af. Ik zet daarom in op een verbeterslag en heb hierover advies gevraagd aan de Stichting Samenwerking Beroepsonderwijs Bedrijfsleven i.o. Om de nieuwe set van kwalificatiedossiers (die, zo is de bedoeling, ingaan op 1 augustus 2013) te kunnen vaststellen is geen herziening van de wet nodig.

De leden van de CDA-fractie wijzen erop dat van een reële mogelijkheid om deze wetgeving in te voeren eigenlijk geen sprake meer is, omdat het CGO inmiddels in meer dan 84% van de opleidingen is ingevoerd. Zij vragen hoe de regering het begrip «experiment» duidt en in hoeverre zij een substantiële controlegroep van belang acht. Verder verzoeken de leden van de CDA-fractie de regering om nog eens te reflecteren op het onderhavige wetgevingsproces, dat eerder als sluitstuk dan als kaderstellende regeling vooraf moet worden beschouwd. Naar hun oordeel zou hierbij enige vergelijking met eerdere experimenten en de invoering van de «Mammoetwet» interessant kunnen zijn.

De memorie van toelichting bij het wetsvoorstel tot wijziging van de WEB inzake experimenten op het gebied van kwalificaties en opleidingen (Kamerstukken II 2004/05, 29 880, nr. 3) gaat in op de noodzaak van een experimenteerfase voor een nieuwe kwalificatiestructuur. Deze fase stelt instellingen en kenniscentra beroepsonderwijs en bedrijfsleven in staat om ervaring op te doen met het ontwikkelen en uitvoeren van nieuwe opleidingsprogramma's en onderwijs- en examenvormen en om kwalificatieprofielen (de huidige kwalificatiedossiers) te testen. Verder biedt de experimenteerfase de mogelijkheid om een beter beeld te krijgen van de implicaties van de nieuwe kwalificatiestructuur. Deze informatie zal worden benut bij het opstellen van het wetsvoorstel voor de structurele situatie, aldus voornoemde memorie van toelichting.

Het voorliggende wetsvoorstel is geheel in lijn met deze toelichting tot stand gekomen. Het is op 10 februari 2010 bij de Tweede Kamer ingediend. De experimentele regeling bleef echter al die tijd nodig omdat de instellingen anders weer zouden moeten teruggaan naar de eindterm-gerichte opleidingen. De kenniscentra beroepsonderwijs bedrijfsleven zijn doorgegaan met het ontwikkelen van kwalificatiedossiers en de instellingen met het overstappen op de nieuwe opleidingen. Dit heeft ertoe geleid dat in het schooljaar 2010–2011 85,9% van de eerstejaarsstudenten een op een kwalificatiedossier gebaseerde opleiding volgde. Dit is alleen maar toe te juichen omdat de inwerkingtreding van het wetsvoorstel daardoor nauwelijks uitvoeringslasten voor de instellingen oplevert (er zijn alleen uitvoeringslasten met betrekking tot de opleidingen die nog niet kwalificatiegericht zijn).

Het begrip «experiment» had in de eerste fase van de experimenteerperiode een andere betekenis dan in de huidige fase. In de eerste fase was het de bedoeling om er proefondervindelijk achter te komen hoe de nieuwe kwalificatiestructuur eruit zou moeten zien en wat er in de wet zou moeten worden geregeld. In die fase was er nog wel sprake van een soort «controlegroep» (de eindtermenopleidingen).

Uit het voorgaande blijkt, dat het onderhavige wetsvoorstel en het proces dat dit heeft doorlopen het sluitstuk is van een lange periode waarin de nodige onderzoeken en monitors hebben plaatsgevonden.

Overigens legt het wetsvoorstel vooral de totstandkomingsprocedure voor de landelijke kwalificatiestructuur vast. De inhoud van de kwalificatiedossiers wordt voornamelijk bepaald door het onderwijsveld en bedrijfsleven (via de paritaire commissies binnen de kenniscentra beroepsonderwijs bedrijfsleven en de door deze te raadplegen instanties). Bij ministeriële regeling zal een toetsingskader voor kwalificatiedossiers worden vastgesteld. Daarin zal ik nog wel de ervaringen van de laatste experimenteerperiode verwerken.

Het wetsvoorstel is dus een kaderstellende regeling die nader moet worden ingevuld door lagere regelgeving en het onderwijsveld. Ook de wet van 14 februari 1963, tot regeling van het voortgezet onderwijs (Stb. 1963, 40) was van oorsprong een kaderstellende wet die de invulling van de onderdelen (de schoolsoorten) overliet aan regeling bij AMvB. De wet kreeg de naam Mammoetwet vanwege het grote gebied van onderwijs waarover zij zich uitstrekte. De Mammoetwet trad in werking op 1 augustus 1968 op grond van de Overgangswet W.V.O. (Stb. 1967, 386). De voorbereiding van de AMvB's waarin de inrichting van het onderwijs en de examens werd uitgewerkt, gebeurde in een groot aantal werkgroepen waarin met het onderwijsveld overleg werd gevoerd (het Lochems overleg). Ter voorbereiding van de invoering werd ook een aantal experimenten uitgevoerd. Dit waren geen echte experimenten in de zin van vergelijkingsexperimenten met controlegroepen, maar begeleide ontwikkelingen die informatie opleverden waarvan in de aanloop naar de invoering kon worden geleerd. Deze informatie is ontleend aan het rapport «Vijftien jaar onderwijsvernieuwingen in Nederland» dat het Sociaal en Cultureel Planbureau in 2007 heeft uitgebracht in het kader van het Parlementair onderzoek Onderwijsvernieuwingen (Kamerstukken II 2007/08, 31 007, nr. 7, pag. 18).

Van docenten wordt 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 de leden van de ChristenUnie-fractie. Deze leden vragen op welke wijze er aandacht is voor de begeleiding en scholing van docenten die het complexe traject tot een succes kunnen maken?

In de eerste plaats merk ik op dat de manier van werken van docenten wordt bepaald in de school, en niet door de overheid. De overheid stelt de kwalificatiedossiers vast waarin de eisen worden neergelegd die gesteld worden aan beginnende beroepsbeoefenaren, de kwalificatie-eisen (het «wat»). De instellingen maken op basis van de kwalificatiedossiers de opleidingsprogramma's en geven deze vorm (het «hoe»). Het behoort tot de professionaliteit en verantwoordelijkheid van instellingen en docenten om de onderwijsvorm en didactiek te kiezen die het beste past bij te bereiken opleidingsdoelen en bij de studenten in de klas.

Wel ben ik het met de vragenstellers eens dat – voor welk onderwijs dan ook – de docenten de kritische succesfactor vormen. De kwaliteit van docenten moet op orde zijn en blijven. Daar wordt door de regering krachtig in geïnvesteerd; staatssecretaris Zijlstra heeft dit beleid uitgewerkt in eerdergenoemd Actieplan «Leraar 2020 – een krachtig beroep!». Om aansluiting met de beroepspraktijk te behouden, is gerichte nascholing en actuele kennis van de beroepspraktijk voortdurend en volop aan de orde. Lesgeven in het mbo vraagt bovendien om andere vaardigheden van de leraar, gericht op de beroepspraktijkvorming en op het werken in teams van leraren, instructeurs en praktijkbegeleiders. Evenwichtig opgebouwde teams die zich permanent professionaliseren, daar gaat het om in het mbo. In de komende jaren gaat de regering de docenten daarin verder faciliteren, instellingen krijgen extra middelen en de leraren kunnen hun permanente educatie bijhouden in een beroepsregister. In de komende periode vindt verdere uitwerking plaats.

5. Uitvoerbaarheid

De leden van de CDA-fractie vragen of het niet voor de hand ligt om het betrokken beroepsveld zelf te laten bepalen wanneer een kwalificatiedossier aan herziening toe is en derhalve de looptijd »zonder tegenbericht« aanzienlijk te verlengen. Zij vragen of bij de totstandkoming en toetsing van dossiers overigens voldoende de inbreng van het afnemend veld is gewaarborgd.

De inhoud van een kwalificatiedossier wordt bepaald door het bedrijfsleven (beroepsveld) en het onderwijsveld samen; het bedrijfsleven geeft aan voor welke beroepen er kwalificaties moeten zijn. Het betrokken kenniscentrum ontwikkelt de voorstellen op basis van veranderingen op de arbeidsmarkt of ontwikkelingen in wet- en regelgeving. De voorstellen worden bij de minister ingediend door de paritaire commissies. De kwalificatiedossiers worden tot dusver ieder jaar opnieuw vastgesteld (evenals dat het geval was voor de eindtermendocumenten). Dit betekent overigens niet dat de kenniscentra verplicht waren om wijzigingen aan te brengen. Zij waren hier vrij in. In verreweg de meeste gevallen werden echter wel ieder jaar wijzigingen aangebracht.

Juist bij aanvaarding van het wetsvoorstel wordt het voor mij mogelijk om de dossiers voor meerdere jaren vast te stellen. Ze hoeven dan niet meer ieder jaar ter vaststelling aan de minister te worden aangeboden. Er moet echter wel voor gezorgd worden dat de actualiteit gegarandeerd blijft. Daarom kan ik bij ministeriële regeling een maximale geldigheidsduur bepalen. Ook dan zijn het echter het bedrijfsleven en het onderwijsveld samen die bepalen of, gelet op de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt, een kwalificatiedossier al dan niet moet worden herzien. Het afnemend veld is goed betrokken bij de totstandkoming van kwalificatiedossiers. Een kenniscentrum ontwikkelt een kwalificatiedossier alleen op verzoek van het georganiseerde bedrijfsleven. Voorstellen voor kwalificatiedossiers lopen via de aan de kenniscentra verbonden paritaire commissies, waarin het onderwijsveld en het bedrijfsleven vertegenwoordigd zijn. Onder de vertegenwoordigers van het onderwijsveld in de paritaire commissies moeten zich in ieder geval een of meer docenten bevinden. Een amendement op het wetsvoorstel van die strekking is in de Tweede Kamer aanvaard (artikel 9.2.1, derde lid). De paritaire commissies bepalen wat er in het kwalificatiedossier moet staan en toetsen de uitvoerbaarheid in de onderwijspraktijk. Daarbij bekijken ze onder andere of de dossiers voldoen aan de eisen die de branches daaraan stellen.

De leden van de CDA-fractie vragen voorts of er een doelstelling is bepaald ten aanzien van de reductie van het aantal kwalificatiedossiers. Ik heb de Stichting Samenwerking Beroepsonderwijs Bedrijfsleven i.o. bij brief van 10 oktober 2011 verzocht een advies uit te brengen over een geoptimaliseerde beroepsgerichte kwalificatiestructuur. Daarbij heb ik aangegeven dat het moet gaan om substantieel minder kwalificaties dan de huidige kwalificatiestructuur. Ik heb de stichting i.o. ook gevraagd voor 1 januari 2012 een streefpercentage op dit punt te formuleren.

De leden van de CDA-fractie vragen hoe de regering de daadwerkelijke werklust, inclusief gevolgen voor de bedrijfsvoering van mbo-instellingen, ziet, 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.

In de vraagstelling worden twee elementen aangesneden; de administratieve lastendruk en de werklust.

Administratieve lasten worden door de overheid gedefinieerd als lasten van burgers/instellingen gemoeid met het leveren van verplichte informatie aan de overheid.

Een herziening van kwalificatiedossiers en wat daarmee samenhangt leidt in eerste instantie tot werklast bij de kenniscentra. Zij zijn immers aan zet om de wijzigingen zoals die op grond van arbeidsmarktgegevens door de betreffende paritaire commissie worden voorgesteld, te verwerken in een nieuw kwalificatiedossier.

Vervolgens ontstaat werklast bij de instellingen omdat zij het nieuwe kwalificatiedossier moeten omzetten in een adequaat onderwijsprogramma voor de mbo-studenten. Zoals ik in de beantwoording van vraag 1 al heb aangegeven, spreken kwalificatiedossiers zich niet uit over de didactiek die door de onderwijsinstellingen gehanteerd moet worden. Met een langere geldigheidsduur van de kwalificatiedossiers wordt de werklast van kenniscentra en onderwijsinstellingen zeker minder. De kwalificatiedossiers worden immers niet meer in een jaarlijkse cyclus vastgesteld. Concreet betekent dit dat zowel aan de kant van de kenniscentra als aan de kant van de onderwijsinstellingen op dit punt geen (extra) werklast wordt gegenereerd.

Met dit wetsvoorstel wordt de administratieve lastendruk aan de kant van de onderwijsinstellingen juist verminderd door ten eerste niet langer elk jaar kwalificatiedossiers vast te stellen en ten tweede door de invoering van opleidingsdomeinen. Indien studenten overstappen naar een andere opleiding, leidt dit straks niet meer tot een verplichte uitschrijving uit de oude opleiding en verplichte inschrijving in een nieuwe opleiding. De instellingen kunnen volstaan met een mutatie op de oorspronkelijke inschrijving van de student en hoeven, bijvoorbeeld, niet meer een nieuwe onderwijsovereenkomst met de student te sluiten.

Tenslotte wordt in overleg met alle betrokken partijen bezien op welke wijze de bedrijfsvoering op basis van het aanpassen van administratieve systemen vereenvoudigd kan worden.

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?

In eerste instantie is de arbeidsmarktkwalificerende assistentopleiding bedoeld voor die jongeren van wie het niet te verwachten is dat zij een startkwalificatie op niveau 2 kunnen behalen. Met deze opleiding krijgen de studenten een brede oriëntatie op de arbeidsmarkt. De ervaringen met de arbeidsmarktkwalificerende opleidingen zijn positief. Van de 16–23 jarige studenten in deze opleiding stroomt 40% door naar een andere opleiding. Van de studenten die doorstromen naar een vervolgopleiding is 86% jonger dan 23 jaar.

Het doel van de AKA-opleiding is jongeren te voorzien van een arbeidsmarktkwalificatie, waardoor ze werk kunnen vinden in eigen stad of regio. Ze kunnen in hun onderhoud voorzien en functioneren in het maatschappelijk leven. Door deze opleiding kunnen jongeren zich al «werkend» ontplooien en aanvullend scholing volgen. Om op een later tijdstip alsnog een startkwalificatie te behalen, als dat mogelijk en haalbaar is.

Met dit wetsvoorstel wordt de positie van de arbeidsmarktkwalificerende assistentopleiding die tot op heden experimenteel is, structureel geregeld in de wet. De positie van de niveau-1-opleidingen als zodanig wordt met dit wetsvoorstel niet veranderd. Daartoe is een volgend wetsvoorstel in voorbereiding. In dat wetsvoorstel zullen de voornemens over een aparte positionering van de entreeopleidingen zoals neergelegd in het Actieplan mbo, onder andere tot uiting komend in een afzonderlijke financiering, worden uitgewerkt.

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 regering deelt met de vragenstellers de visie dat ook voor jongeren met een arbeidsbeperking de mogelijkheid open moet staan een entreekwalificatie of startkwalificatie te behalen. De mbo-instellingen krijgen ook financiële middelen om deze jongeren de nodige begeleiding te bieden.

Met de zogenoemde vakcolleges wordt beoogd om binnen de beroepskolom adequate leerroutes te creëren voor die jongeren die al vroeg kiezen voor een specifiek beroep. Ze zijn niet speciaal voor jongeren met een arbeidsbeperking bedoeld.

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
J. M. van Bijsterveldt-Vliegenthart