

Vergaderjaar 2013–2014

31 288

Hoger Onderwijs-, Onderzoek- en Wetenschapsbeleid

31 524

Beroepsonderwijs en Volwassenen Educatie

Nr. 359

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 december 2013

Met de Wet kwaliteit in verscheidenheid is geregeld dat eisen gesteld kunnen worden aan de doorstroom van mbo'ers naar het hbo. Met deze brief kom ik tegemoet aan mijn toezegging gedaan in mijn brief van 23 april 2013 (Kamerstuk 33 519, nr. 50) om de wijze waarop de doorstroom mbo-hbo geregeld wordt, aan uw Kamer voor te leggen. Tevens kom ik tegemoet aan het verzoek van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 9 oktober 2013 om te reageren op de brief van de Stichting Jongerenorganisatie Beroepsonderwijs (JOB).

Hieronder zal ik ingaan op de wettelijke regeling en de aanleiding daarvoor. Vervolgens zal ik een schets geven van de procedure voor de totstandkoming van de regeling en de inhoud daarvan, zoals die mij voor ogen staat en de wijze waarop aankomend studenten zullen worden geïnformeerd.

Kwaliteit in verscheidenheid

De aanscherping van de doorstroomeisen van mbo'ers tot het hbo past in het geheel van maatregelen uit de Wet kwaliteit in verscheidenheid gericht op de juiste student op de juiste plaats. Uitgangspunt van de wet is verbetering van de kwaliteit onder andere door een beter, strenger studieklimaat en het nemen van maatregelen om te zorgen dat een student op de juiste plaats zit. In verband daarmee zijn nieuwe regels geïntroduceerd, die onder andere betrekking hebben op de aanmelding voor opleidingen en studiekeuzegesprekken en de daarvoor te hanteren datum van 1 mei. In dat kader zijn ook nieuwe regels geïntroduceerd voor een betere aansluiting tussen de vooropleiding en de te volgen opleiding in het hoger onderwijs, zoals de maatregel over het volgen van een wo-bachelor met een hbo-propedeuse, het volgen van een opleiding tot leraar basisonderwijs (de bijzondere nadere vooropleidingseisen) en te hanteren aanvullende eisen.

Ook de doorstroom van mbo-hbo maakt deel uit van het pakket maatregelen om de student op de juiste plaats te krijgen. In de wet is de grondslag opgenomen om bij ministeriële regeling nadere vooropleidingseisen te kunnen stellen ten aanzien van de doorstroom van het mbo naar het hbo. Nadere vooropleidingseisen zijn erop gericht om een betere aansluiting te laten plaatsvinden tussen de door de student gevolgde opleiding in het mbo (middenkaderopleiding of een specialistenopleiding) en de opleiding in het hbo, die hij wil gaan volgen. Een aanstaande student die niet voldoet aan de nadere vooropleidingseisen heeft geen toelatingsrecht tot de desbetreffende hbo-opleiding. Overigens kan deze persoon wel door de instelling worden toegelaten als hij of zij blijkens een «deficiëntieonderzoek» over de benodigde kwaliteiten beschikt.

Aansluiting

Als aangrijpingspunt voor de doorstroom mbo-hbo is de «verwantschap» tussen opleidingen in het mbo en in het hbo gehanteerd. In mijn brief van 23 april 2013 (Kamerstuk 33 519, nr.50) heb ik al aangegeven dat ik dat begrip ruim interpreteer en mij ook zal laten leiden door empirische gegevens: cijfers over rendement en studiesucces. Deze zijn een belangrijke indicator om inzicht te krijgen of een mbo'er voldoende geëquipeerd is om de hbo-opleiding succesvol af te ronden. Vanwege de uitvoerbaarheid zal de regeling betrekking hebben op doorstroom tussen mbo-domeinen en CROHO-sectoren in het hbo. De wet regelt tevens dat vertegenwoordigers van de hogescholen en instellingen voor mbo hiertoe een gezamenlijk voorstel kunnen doen. Hiernaast regelt de wet dat het instellingsbestuur van een hogeschool kan bepalen dat de bezitter van een mbo-diploma, die niet direct kan doorstromen toch wordt ingeschreven, onder de voorwaarde dat blijkens een onderzoek wordt voldaan aan inhoudelijk daarmee vergelijkbare eisen. Zo kan een hogeschool op basis van ervaring constateren dat de mbo'ers die doorstromen tekortkomen in een bepaalde vaardigheid of kennis van een bepaald gebied of vak. Het onderzoek (deficiëntieonderzoek) richt zich daarop. De mbo'er moet dan in het laatste jaar van zijn opleiding een vaardigheid of een vak bijspijkeren (remediërende activiteiten).

Het blijkt dat er in het mbo opleidingen zijn waarbij de afgestudeerden in het hbo in z'n algemeenheid laag studiesucces en hoge uitvalspersentages vertonen, ook als er sprake is van verwante doorstroom. Dit vergt specifiek beleid. In het mbo zijn al maatregelen ingezet, die bijdragen aan een betere voorbereiding op het hbo. Zo wordt het beleid voor een doorlopende leerlijn Nederlandse taal en rekenen voortgezet. Engels is een verplicht vak geworden voor alle mbo-opleidingen. Op termijn worden voor Nederlandse taal, rekenen en Engels centrale examens ingevoerd. Door de invoering van referentieniveaus voor deze vakken worden studenten beter voorbereid op het hbo. Tevens komen er met de invoering van doelmatige leerwegen in het mbo meer begeleide onderwijzers, die kunnen worden benut om studenten te ondersteunen bij dit keuzeproces.

Proces

In 2012 is overleg gevoerd met de MBO-Raad en de (wat toen nog heette) HBO-Raad en is hun verzocht om met een voorstel te komen voor de invulling van de nadere vooropleidingseisen, gebaseerd op verwantschap en die qua omvang beperkt en transparant zouden zijn. Begin dit jaar hebben de Vereniging Hogescholen en de MBO-Raad kenbaar gemaakt de kaders zoals neergelegd in het wetsvoorstel te ondersteunen maar geen concreet voorstel te zullen doen voor de invulling van de regeling. De uitwerking daarvan vereist een projectmatige aanpak vanuit OCW, waarbij

inhoudelijke expertise wordt ingeschakeld. In een brief hebben zij voor de op te stellen regeling een aantal uitgangspunten geformuleerd, die betrekking hadden op toelaatbaarheid, verwantschap (domeinen en croho-onderdelen), aansluiting bij de nadere vooropleidingseisen voor havisten en vwo-ers en de deficiënties. Zij merken op dat bij niet-verwante doorstroom de aspirant-studenten de mogelijkheid krijgen om deficiënties vooraf weg te werken. Daartoe wordt de keuzeruimte uit de nieuwe kwalificatiedossiers in het mbo benut. Het regionale mbo en hbo zullen nauw samenwerken bij de invulling van de keuzemodulen die gericht zijn op de doorstroom naar het hbo, aldus de MBO-Raad en Vereniging Hogescholen. De regionale samenwerking is de stuwende kracht voor succesvolle invoering van de regeling.

Het afgelopen voorjaar heb ik een werkgroep in het leven geroepen, waarbij ik nadrukkelijk heb gezocht naar expertise uit het veld. De werkgroep bestond uit vertegenwoordigers van het mbo-veld, het hbo-veld en het Lica (Landelijk Informatie- en expertisecentrum aansluiting hbo). Om ook de betrokken organisaties direct aan te haken heb ik een begeleidingsgroep geïnstalleerd, bestaande uit vertegenwoordigers van de Vereniging Hogescholen, de MBO-Raad en JOB.

Werkwijze en scenario's

De werkgroep heeft mij advies uitgebracht, conform de uitgangspunten zoals genoemd in mijn brief van 23 april 2013 (Kamerstuk 33 519, nr. 50) aan uw Kamer, gebaseerd op inhoudelijke aansluiting, de rendementen en de uitvalcijfers, evenals brede doorstroommogelijkheden waar dat kan.

De werkgroep is uitgegaan van de (16) mbo-domeinen en (7) hbo-sectoren, waardoor bij de doorstroming van mbo naar hbo er in principe 112 routes te onderscheiden zijn. Een willekeurig voorbeeld van een route is die van het mbo-domein Bouw en infra naar de hbo-sector Economie.

Ten eerste is voor een aantal routes vastgesteld dat deze niet behoeven te worden meegenomen in het voorstel: hierbij gaat het om de doorstroom naar de kunstvakopleidingen en de lerarenopleidingen. De reden hiervoor is dat voor die opleidingen al andere vormen van toelatingseisen bestaan of zullen gaan gelden. Voor de gehele sector kunstonderwijs vindt selectie plaats op basis van aanvullende eisen: voor het succesvol volgen van deze opleidingen is het noodzakelijk dat de student beschikt over de nodige artistieke talenten. De lerarenopleidingen zijn uitgezonderd omdat daarvoor specifieke eisen gaan gelden. In de Wet kwaliteit in verscheidenheid zijn voor de pabo-opleidingen de bijzondere nadere vooropleidingseisen mogelijk gemaakt. De lerarenopleidingen zijn onderling zeer verschillend, waardoor voor deze hbo-sector niet één heel domein kan worden aangewezen dat recht op doorstroom geeft. Zo heeft bijvoorbeeld een mbo-opleiding techniek inhoudelijk gezien verwantschap met een tweedegraadslerarenopleiding in dat vakgebied, maar niet met een lerarenopleiding Duits. Het gaat hierbij om 32 routes. Het gaat bij de kunstopleidingen en de lerarenopleidingen in totaal om ongeveer 12,5% van het aantal mbo-studenten die instromen in het hbo.

Voor de andere 80 doorstroomroutes is ten eerste gekeken of er inhoudelijke verwantschap bestaat tussen mbo-domein en hbo-sector, zoals van mbo-techniek naar hbo-techniek. Ten tweede is op basis van gegevens van DUO voor elke route nagegaan hoe studenten het in het hbo doen qua uitval en rendementen, uitgaande van de gegevens over de jaren

2006–2011 (zes cohorten).¹ Ten derde is gekeken naar de omvang van de doorstroom. Over routes waarvan slechts een kleine groep mbo'ers gebruik maakt, zijn uitspraken over rendementen en uitval minder betrouwbaar. De werkgroep heeft op basis hiervan drie scenario's verkend. Het eerste scenario is gebaseerd op deze drie elementen. In dat geval geldt voor 7 omvangrijke doorstroomroutes niet langer een toelatingsrecht van de mbo'er (ongeveer 5% van het totaal aantal mbo'ers dat doorstroomt naar het hbo). In het tweede scenario is met de omvang van de doorstroom (het derde element) geen rekening gehouden. In dat geval is het aantal routes dat geen toelatingsrecht meer geeft 40 (ongeveer 10% van het aantal mbo'ers), omdat dan ook kleine doorstro-omroutes onder de regeling vallen. In het derde scenario zijn de mbo-domeinen samengevoegd tot grotere blokken die inhoudelijk enigszins overeenkomen met de hbo-sectoren. De onderliggende data zijn in dit geval minder bepalend dan bij de eerste twee scenario's. Zo werden de domeinen horeca en bakkerij en toerisme en recreatie samengevoegd en gelegd naast de hbo-sectoren en werden de sectoren geselecteerd waar goed gescoord wordt op de indicatoren. In dat geval geven 49 routes geen toelatingsrecht meer.

Besluitvorming

Ik kies voor het eerste scenario, waarbij over twee jaar de regeling inhoudelijk onder de loep wordt genomen en zo nodig kan worden bijgesteld mede op basis van nieuwe empirie en de effectiviteit van de regeling. Dit zou kunnen betekenen dat een domein dat nu geen toegang geeft voortaan wel toegang geeft of omgekeerd. Bij mijn besluit speelt een aantal overwegingen een rol. In de eerste plaats het feit dat de groep mbo'ers voor wie het scenario gevolgen heeft, klein is. Daarbij ga ik ervan uit dat het mogelijk is deze kleine groep voor te bereiden op de doorstroming naar het hbo, mede gegeven hetgeen de MBO-Raad en HBO-Raad (thans VH) in hun brief hebben aangegeven inzake de voorbereiding op de doorstroom van mbo'ers naar het hbo. Ik hecht zeer aan een goed voorbereide overgang van mbo naar hbo. Zorgvuldigheid staat daarbij voorop. In de tweede plaats brengt dit scenario weinig regeldruk met zich mee in verband met het door een hogeschool af te nemen efficiëntieonderzoek (deze zullen in slechts beperkte mate aangeboden moeten worden). In de derde plaats stimuleert het perspectief van bijstelling na twee jaar de instellingen om verbeteringen aan te brengen in opleidingen binnen domeinen waarvoor een beperking wordt aangebracht. Er kan ervaring met de uitvoering van de regeling worden opgedaan, zodat in het kader van een evaluatie een uitspraak gedaan kan worden over de vraag: biedt dit model genoeg mogelijkheden (voor instellingen en studenten) om een betere aansluiting tussen de opleidingen te realiseren.

De domeinen waarvoor geen recht op toelating meer bestaat tot bepaalde hbo-sectoren zijn:

- het mbo-domein techniek en procesindustrie naar de hbo-sector economie;
- het mbo-domein handel en ondernemerschap naar de hbo-sector gezondheidszorg;

¹ Meer in het bijzonder ging het om 3 indicatoren, elk gemeten op 3 momenten: de uitvalsperscentages na 1, 2 en 3 jaar; het propedeuserendement na 1, 2, en 3 jaar en het diplomarendement na 4, 5 en 6 jaar (resultierend in totaal 3 maal 3, dus 9, meetwaarden). Als een bepaalde route het op vier of meer meetwaarden slechter deed dan de gemiddelde hbo-student met een mbo-vooropleiding, werd die aangemerkt als een route waarbij de doorstroom niet of niet goed functioneert.

- het mbo-domein handel en ondernemerschap naar de hbo-sector techniek;
- het mbo-domein economie en administratie naar de hbo-sector gezondheidszorg;
- het mbo-domein economie en administratie naar de hbo-sector techniek;
- het mbo-domein zorg en welzijn naar de hbo-sector economie;
- het mbo-domein voedsel, natuur en leefomgeving naar de hbo-sector economie.

Dit besluit heeft ook betrekking op de «groene» opleidingen in het mbo en het hbo. Ik heb dit besluit afgestemd met de Staatssecretaris van Economische Zaken.

Inwerkingtreding

De regels aangaande de toelating van mbo'ers tot het hbo zullen worden opgenomen in een ministeriële regeling, waarin ook andere onderwerpen die te maken hebben met de toelating tot het hoger onderwijs zullen worden opgenomen.

Hoewel mijn streven erop gericht was de toelatingsregels in werking te laten treden met ingang van het studiejaar 2014–2015, heb ik besloten dit met een jaar uit te stellen. Ik acht het van belang dat zowel mbo'ers als instellingen zich kunnen voorbereiden op de wijziging in de toelating tot het hoger beroepsonderwijs. Deze voorbereiding is noodzakelijk voor degenen die niet direct tot een opleiding in het hbo worden toegelaten en een efficiëntieonderzoek moeten doen. Studenten en instellingen moet de gelegenheid geboden worden zich een beeld te vormen van bestaande tekortkomingen zodat de remediëring in het vierde jaar van de mbo-opleiding en de toetsing door de hogeschool daarop kan worden ingericht. Ik acht het met het oog op het slagen van de maatregel van belang dat hiervoor de nodige tijd wordt uitgetrokken.

Over de implementatie van de regels heb ik overleg gevoerd met de Vereniging Hogescholen, de MBO-Raad en JOB en met hen de scenario's besproken. Ik zal op zeer korte termijn nader overleg hebben met de Vereniging Hogescholen en de MBO-Raad over de wijze waarop de remediëring, die in ieder geval zal beginnen in het studiejaar 2014–2015, vormgegeven moet worden. Ik denk daarbij allereerst aan onderzoek naar de inhoud en omvang van de efficiënties en het soort efficiëntieonderzoek dat dan nodig zal zijn en hoe de (keuze)ruimte die de mbo-opleidingen nu bieden, benut kan worden om de student te ondersteunen bij de remediëring. Ik zal nadrukkelijk de rol die de individuele instelling daarin kan spelen aan de orde stellen, mede gezien de uitspraak van de koepels over de regionale samenwerking tussen het mbo en hbo bij de invulling. Ik ben me ervan bewust dat het voor degenen die in de zomer van 2014 naar het laatste jaar van hun mbo-opleiding gaan van belang is op zo kort mogelijke termijn zekerheid te krijgen. Ik zal er bij alle betrokkenen op aandringen dat aan de uitwerking van de maatregel prioriteit gegeven wordt, zodat ruim voor aanvang van het studiejaar 2014–2015 de benodigde onderzoeken en voorbereidingen zijn afgerond. De 4-mbo'er kan dan in september met zijn remediërende activiteiten beginnen.

Communicatie

Ik acht het van groot belang dat degenen voor wie de maatregel zal gaan gelden, goed en snel worden geïnformeerd. Alle scholen voor voortgezet onderwijs en instellingen voor mbo hebben een brief ontvangen over de Wet kwaliteit in verscheidenheid en ook alle gegadigden in het laatste jaar

van het voortgezet onderwijs en mbo hebben een brief van DUO ontvangen. Op de site van DUO is al informatie opgenomen over wat de wet voor een (aanstaand) student betekent. Daarin zal ook informatie worden opgenomen over de concrete nadere vooropleidingseisen en de datum van inwerkingtreding. Ik streef ernaar dat in de informatie die verstrekt wordt direct zichtbaar wordt welke mbo-domeinen en de hbo-onderdelen er zijn en de opleidingen die tot elk van deze domeinen behoren. De student weet op deze wijze direct of hij kan doorstromen naar de opleiding van zijn keuze. Verder ben ik in overleg met de MBO-Raad, Vereniging Hogescholen en JOB over de voorlichting (communicatieplannen) door de instellingen over de regeling en de wijze waarop de desbetreffende hogeschool invulling geeft aan het deficiëntieonderzoek. Ook zal ik met Studiekeuze 1-2-3 overleggen om te zorgen voor een adequate informatie.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
M. Bussemaker